

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

La participation de la Yougoslavie à la solution pacifique des conflits internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 13 heures 30

PAR

Paul PECHITCH

JURY { *Président : M. DE LA PRADELLE, professeur.*
Suffragants { MM. LE FUR }
SCELLE } *professeurs.*

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^e

158-160, Rue Saint-Jacques

1939



THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

La participation de la Yougoslavie à la solution pacifique des conflits internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 13 heures 30

PAR

Paul PECHITCH

JURY { *Président : M. DE LA PRADELLE, professeur.*
Suffragants { MM. LE FUR {
SCELLE { *professeurs.*

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^e

158-160, Rue Saint-Jacques

1939



INTRODUCTION

En nous proposant de présenter la Yougoslavie sous l'angle de son activité en matière de solution pacifique des différends internationaux, nous ne nous dissimulons pas les difficultés que nous aurons à surmonter. Chacun des chapitres portant sur des questions différentes que nous allons examiner nécessiterait une étude à part ; les obstacles seront encore plus grands en raison des lacunes que nous avons rencontrées dans la littérature juridique relative à cette question. Pour cette dernière raison, nous serons obligés de faire tout particulièrement et constamment appel aux sources directes, aux documents et procès-verbaux, surtout en ce qui concerne la participation de la Yougoslavie aux deux conférences de la Haye en 1899 et en 1907, à la Commission de l'Hôtel Crillon qui élaborait le Pacte de la S. D. N., ainsi qu'au sein même de cette dernière Institution. Si le style de notre exposé en est alourdi plus que nous l'aurions voulu, nous espérons que les citations directes des interventions des représentants de la Yougoslavie dans différentes occasions, permettront de se faire une idée plus réelle et plus vive sur ce que furent l'attitude et les dispositions de la Serbie d'abord, et ensuite de la Yougoslavie ayant trait au sujet qui nous intéresse.

Notre deuxième idée directrice sera la préoccupation qui pourrait sembler contradictoire à la première, de donner une vue synthétique des idées yougoslaves avec une espèce de dynamisme inhérent non seulement au côté politique

des questions mais aussi à certains de leurs aspects juridiques.

Sans porter grand préjudice à notre conclusion, nous nous permettons d'affirmer que l'activité de la Yougoslavie, en matière de solution pacifique, fut grande et féconde, inspirée d'un pacifisme pur, sans toutefois tomber dans le domaine de l'utopie. Elle a été inspirée par un idéalisme sincère si nécessaire à toute œuvre, sans jamais perdre de vue les réalités brutales de la vie internationale.

Nous nous permettons l'espoir d'apporter notre obole à l'hommage qui doit être rendu à la volonté pacifique de la Yougoslavie et aux efforts qu'elle a fournis pour l'amélioration des modes de solution pacifique des différends internationaux et le maintien de la paix entre les peuples.

Nous allons nous efforcer de prouver que la Yougoslavie, considérée pendant longtemps et tout à fait injustement comme le « guépier » et le « volcan » de l'Europe, a toujours été un défenseur farouche de la justice et n'a jamais cessé d'être essentiellement et profondément pacifique.

Il est impossible de ne pas reconnaître, à moins de faire preuve d'une mauvaise foi éclatante, que la Yougoslavie avec sa politique foncièrement pacifique, si nécessaire à sa consolidation et à son développement économique, politique et culturel, ne constitue pas un foyer paisible, et un rempart puissant de paix et de concorde entre tous les peuples. Elle est un fervent croyant dans les idées de solidarité et d'unité de la communauté internationale.

Pour le développement de notre sujet nous allons poursuivre le plan ci-dessous indiqué : nous allons donner d'abord, et comme suite à l'introduction, un aperçu général

sur les principaux modes de solution pacifique : la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire.

Dans une première partie nous présenterons l'activité de la Serbie aux deux conférences de la Haye.

La deuxième partie sera consacrée à la participation yougoslave aux travaux de la S. D. N. et finalement, dans une troisième et dernière partie, nous examinerons les conventions que la Yougoslavie a conclues relatives à la solution pacifique des conflits internationaux.

Une brève conclusion nous permettra de dégager quelques vues générales qui découlent de l'ensemble de nos développements.

DES PRINCIPAUX MODES DE SOLUTION PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX

Comme le disait si justement M. L. Marcovitch, le délégué yougoslave à la 7^e Assemblée de la S. D. N. : « si on pouvait résoudre d'une façon intégrale et définitive la question de l'arbitrage et le problème du règlement pacifique des différends internationaux, on transformerait d'un coup la face du monde et on assurerait une paix durable » (1). Malheureusement, si l'enjeu vaut tous les efforts possibles, il n'en est pas moins vrai que les progrès sont extrêmement lents et que la ligne de l'évolution n'est pas toujours droite, mais connaît souvent des détours et même des reculs fâcheux.

Pour la solution de leurs litiges, les Etats n'ont pas connu pendant fort longtemps d'autres procédés que celui de la force brutale. Cependant les progrès se font sentir.

(1) S. D. N. Acte de la 7^e Assemblée. 1926, p. 118.

La première étape fut dans la soumission de la guerre à des usages susceptibles de la rendre moins fréquente et moins nuisible. Sous la double influence de la chevalerie et de l'église, la coutume dans son lent travail depuis le Moyen-Age, élaborait les usages de la guerre, qui furent codifiés au xix^e siècle à la Conférence de Bruxelles et à celle de la Haye. Un grand progrès a été réalisé lorsque les Etats ont quelquefois préféré à l'emploi de la force, la composition volontaire, soit par des ententes diplomatiques, soit par la soumission de leur différend aux arbitres. A partir de la fin du xviii^e siècle, le nombre d'arbitrage augmente constamment.

Une troisième étape fut franchie lorsque les usages en matière de solution pacifique, une fois suffisamment établis, ont été officiellement consacrés par les Etats dans la convention de règlement pacifique de 1899-1907 et accompagnés de la création d'une Cour quasi-permanente d'arbitrage (1).

Le dernier progrès en matière de solution pacifique a été la création de la S. D. N. et celle d'une Cour de justice. L'évolution est certaine ; les premières années d'après guerre l'ont confirmée et ont apporté certaines améliorations. Cependant, il n'est pas moins vrai qu'on est encore loin du but final, lequel doit nécessairement être réalisé dans un avenir plus ou moins lointain, malgré tous les obstacles et retours en arrière. Ceci est pour nous une des conséquences de la loi de l'évolution et du progrès inhérents à la nature des choses.

Il existe actuellement en dehors des négociations diplomatiques directes, des bons offices, de la médiation, et de la procédure spéciale devant la S. D. N., les moyens

(1) Politis : La Justice internationale, pp. 15-18.

suivants dont nous allons nous occuper plus spécialement : la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire par la Cour Permanente de Justice Internationale.

§ 1. — *De la conciliation*

D'une existence relativement très courte, puisqu'elle n'a été instituée pour la première fois qu'en 1920 par une convention entre le Chili et la Suède, la conciliation a eu depuis lors une chance singulière en se voyant reproduite dans la plupart des traités de solution pacifique des conflits internationaux.

Pourtant, ce dernier né, n'est pas composé d'éléments entièrement nouveaux. Au contraire, c'est une synthèse de deux anciens modes : la médiation et la commission internationale d'enquête. Au premier, la conciliation a emprunté le but et l'esprit, au deuxième, la forme technique. C'est la médiation dépolitisée et juridictionnalisée, c'est en même temps une commission internationale d'enquêtes, dont la mission, la portée et le pouvoir se sont sensiblement élargis. De sorte qu'elle contient certains traits distinctifs et avantageux de ces deux procédés tout en rejetant leurs côtés négatifs.

Il est d'ailleurs un trait qui est commun à ces trois procédés et qui les distingue nettement de l'arbitrage et du règlement judiciaire, c'est le caractère facultatif des solutions qu'ils suggèrent aux parties en conflit. « Le médiateur propose une solution, l'organe de conciliation suggère une transaction, l'arbitre au contraire dicte une solution que les Etats en litige, par le fait qu'ils ont consenti à recourir à l'arbitrage, se sont engagés à accepter » (1).

(1) La Pradelle-Niboyet : *Répertoire de droit international*, T. I, p. 666.

Tout en différant de l'arbitrage et du règlement judiciaire sur ce point capital, la conciliation leur ressemble par l'aspect formel d'une juridiction technique. La médiation étant exercée au nom des Etats médiateurs par leurs représentants officiels, ses solutions peuvent être, non pas *de jure*, mais *de facto*, obligatoires pour les parties, ou du moins, les médiateurs peuvent exercer une pression sur celles-ci afin de les obliger à accepter la solution qu'ils proposent ou plutôt qu'ils veulent imposer. La conciliation, par contre, étant confiée à des personnes privées, la force de ces propositions ne dépend que de la valeur intrinsèque et de l'autorité morale des conciliateurs (1). Par conséquent la structure même de la conciliation exclut toute possibilité d'intervention, le danger de cette dernière étant inhérent à la médiation.

Ayant une forme collégiale, avec un caractère de permanence qui prévaut de plus en plus, la Commission de conciliation est un organe technique et indépendant des parties qui l'ont constituée, un organe décentralisé. Etant d'une grande souplesse, elle a pour but de proposer des bases d'accord, de préparer et favoriser une entente entre les parties, après s'être livrée à un examen impartial de la question qui lui a été soumise.

Son champ d'application étant très grand puisqu'elle peut être saisie de différends d'ordre juridique aussi bien que d'ordre non juridique, ses pouvoirs sont beaucoup plus larges que ceux d'un juge étant donné que les commissaires s'inspirent dans une très grande mesure de l'équité et de l'opportunité et ne sont pas tenus de baser leurs conclusions et leurs propositions sur le terrain rigide et strict du droit,

(1) Efreloff : *Les traités internationaux de conciliation*, p. 132.

comme c'est le cas du juge pour la sentence. « De la norme la plus rigide, il leur appartient de faire une norme flexible » (1). A l'encontre de ce qui se passe dans l'arbitrage, où l'arbitre ne peut pas dépasser les limites du compromis sans risquer de voir sa décision entachée de l'excès de pouvoir, le conciliateur peut s'en écarter en vertu de la nature même de ses conclusions et de ses propositions, qui, tout en ayant une grande portée morale, ne sont pas moins facultatives et n'engagent en aucun cas les Parties. C'est seulement dans le cas où les Parties l'acceptent que la proposition de conciliation aura une valeur et une portée juridiques.

Mais si le champ d'application et les pouvoirs des conciliateurs ont une telle ampleur, leur rôle n'en est pas moins difficile, il en est même d'autant plus délicat. La Commission de conciliation doit s'efforcer de dissiper les susceptibilités réciproques, d'adoucir les griefs, d'apaiser les ressentiments, de concilier les prétentions opposées. Bien entendu pour une mission aussi complexe, il est indispensable que la commission fasse preuve d'une grande autorité morale, d'une connaissance solide des questions, accompagnée d'un esprit de justice et de modération et en même temps d'une impartialité en dehors de tout soupçon.

Comme l'a dit si justement M. Efremoff, « cédant sur un point, gagnant sur un autre, laissant tomber un droit désuet pour réaliser une aspiration chère à tout le peuple, les Etats, guidés par les conciliateurs, peuvent atteindre dans la collaboration pacifique des buts que la victoire la plus éclatante ne leur permettrait pas de réaliser » (2).

(1) Gorgé : *Evolution de la conciliation int.* R. D. I. I. L. C. 1926, p. 80.

(2) Efremoff : *ib.*, p. 97.

Les commissaires doivent ainsi assumer la haute mission de créer un nouvel esprit international, en s'efforçant de liquider d'une manière durable un conflit aigu ; « leur tâche n'est peut être pas moins élevée que celle d'un arbitre, bien qu'elle soit moins éloignée des mouvements politiques et sociaux qui peuvent agiter la vie internationale » (1).

Ayant ainsi parcouru les traits les plus marquants de la conciliation en général, et en nous réservant la faculté de revenir ultérieurement sur les particularités de son organisation et de son fonctionnement, nous voudrions poser la définition suivante :

La conciliation est un mode juridictionnel de règlement des conflits, confié à un organe indépendant, soit permanent, soit désigné *ad hoc*, lequel, après s'être éclairé sur les points litigieux par une enquête impartiale, proposera une solution équitable et facultative, susceptible de concilier les parties.

Si la conciliation dans sa forme actuelle est née officiellement après la guerre, elle tire pourtant son origine de la proposition que M. de Martens, le délégué russe fit à la 1^{re} Conférence de la Haye en 1899, préconisant la création de « Commissions internationales d'enquête ».

Certains précédents ne manquent pas : dans cet ordre d'idées, on pourrait citer les « Commissions mixtes d'enquête » et d'autre part les « Commissions internationales d'enquête » comme par exemple la Commission de 1895 qui a fonctionné à la suite des massacres d'Arménie. Pourtant, la proposition russe peut être considérée comme une idée originale, puisqu'elle se sépare des Commissions mixtes

(1) P. Ruegger : *Le fonctionnement pratique des comm. de conc.*
R. T. I. L. C. 1929, N° 1, p. 100.

d'enquête par l'adjonction d'un élément neutre et se distingue des deuxièmes par l'impossibilité des abus de l'intervention (1).

La proposition de M. de Martens aboutit, avec quelques modifications, à l'insertion dans la Convention des dispositions établissant la nouvelle institution.

La Commission internationale d'enquête, telle qu'on la trouve dans la convention sus-visée, a les caractères suivants : elle est établie *ad hoc* par un compromis pour chaque cas spécial, composée de 5 membres dont 4 sont nommés par les parties à raison de deux pour chacune, tandis que le président est choisi par les Commissaires eux-mêmes ; faute d'entente, c'est l'art. 32 relatif à la composition d'un tribunal arbitral qui est applicable. La mission de la conciliation est d'éclaircir les faits obscurs et d'examiner les incidents matériels sur lesquels existe une divergence d'appréciation de la part des Parties, en dehors des questions touchant l'honneur national et les intérêts vitaux.

Le bilan est très net, le progrès réalisé est le suivant : la Commission internationale d'enquête est composée de personnes privées ; donc plus de menaces d'intervention. La Commission devait jouer le rôle d'un juge d'instruction, comme l'a dit M. de Martens, et servir comme une « soupape de sûreté » en apaisant, par le fait même du temps nécessaire pour l'enquête, l'opinion publique excitée et en agissant indirectement sur le gouvernement pour qu'il garde son sang-froid. Mais s'il y a du progrès, il n'est pas énorme en raison de la réserve vague et arbitraire de l'honneur national et des intérêts vitaux ; le recours à la Commission

(1) R. Montagne : *Evolution de la conciliation internationale*, R.D.I., 1938, n° 3, p. 54.

est facultatif ; la Commission étant instituée après la naissance du litige, au milieu de l'excitation générale, les chances du succès sont diminuées et en outre elle ne propose aucune solution tendant au règlement du différend.

Sans toucher aux caractères généraux de l'institution telle qu'elle fut créée en 1899, à la 2^e conférence, on élaborait et l'on précisa certaines règles de procédure à la lumière de l'expérience qu'on fit par son emploi dans l'affaire du Dogger Bank en 1904. Notamment, on augmenta l'élément neutre : des deux membres désignés par chaque partie, l'un seulement pouvait être pris parmi ses ressortissants.

L'évolution de l'institution créée en 1899 se poursuivra mais cette fois-ci par la voie d'engagements bilatéraux.

En 1911, Philander Knox, Secrétaire d'Etat du Président Taft, a signé avec la Grande-Bretagne et la France des traités d'arbitrage où une large place a été laissée aux Commissions internationales d'enquête. Mais ces traités, après avoir avancé d'un côté, rétrogradent de l'autre et, « tout en réalisant un progrès au point de vue des règles de fond (rôle de l'organe), pour tout ce qui concerne la structure de cet organe (constitution, composition) ils marquent plutôt un recul sur les positions acquises à la Haye » (1). En vertu de ces traités, tous les litiges, sans distinction de nature, doivent être préalablement soumis à l'examen de la commission. La rédaction du compromis n'est plus nécessaire pour la constitution de la Commission d'enquête ; il suffira qu'une partie adresse à l'autre une demande en ce sens pour que cette dernière soit obligée d'y procéder.

Sur la requête d'une des Parties, elle examinera au fond toutes les questions qui ne seraient pas susceptibles

(1) Montagne, *id.*, p. 57.

de solutions arbitrales, elle renverrait par contre tous les litiges « justiciables » devant les arbitres. Ce traité en outre contient un point très curieux. Le rapport, bien entendu est facultatif. Cependant, si la Commission, à l'unanimité ou à l'unanimité moins une voix, estimait que le litige est « justiciable » sa décision serait obligatoire pour les parties en litige (1). En matière de différends non juridiques, la Commission, aux termes de l'article 3, a un rôle plus large qui consiste : à examiner les questions ou matières particulières qui lui sont soumises et à faire sur elles un rapport dans le but de faciliter la solution des litiges en élucidant les faits ; à préciser les points de controverse que présentent ces questions ; enfin à comprendre dans son rapport telles « recommandations et conclusions qui pourraient convenir ».

En dépit d'un progrès évident, tout n'est pas brillant dans ce tableau. Les commissions sont composées de six membres, nommés séparément à raison de 3 par chaque Etat parmi ses nationaux. C'est une disposition très critiquable ; formée de cette façon, la Commission risque de ne pas arriver à se mettre d'accord faute d'une majorité rendue difficile par ce partage égal des voix.

L'opposition du Sénat américain fit échouer ces traités, de sorte qu'ils ne furent jamais ratifiés. Néanmoins, les traités Knox n'ont pas manqué d'exercer une influence importante dans l'évolution des commissions internationales d'enquête vers la procédure de conciliation.

En 1913, William Jennings Bryan, le successeur de Knox, reprend partiellement ses idées, et après s'être assuré de l'attitude de bienveillance du Sénat, conclut, dans un

(1) Charles Dupuis : *Droit des Gens*, Cours 1937-38, p. 94.

délai relativement très court, une trentaine de traités avec différents Etats d'Amérique, d'Europe et d'Asie.

Connus sous le nom de traités calmants « cooling-off treaties », ces traités Bryan consacrent définitivement le sens de l'évolution du rôle des Commissions d'enquête. A la demande d'une seule partie, elle procédera à l'examen de toutes les questions qui lui sont soumises sans aucune distinction (traités du type San Salvador). D'après d'autres traités, comme par exemple celui avec la France, les conflits sont selon leur nature soumis soit à l'arbitrage, soit à la Commission internationale d'enquête.

Et même, comme le déclare par exemple le Traité avec la France, « le président après avoir consulté ses collègues et moyennant avis conforme de la majorité des membres de la Commission, peut offrir les services de celle-ci à chacune des parties contractantes » (art. 3). Dans chaque cas, elle soumettra aux parties les termes d'une solution lui paraissant juste et opportune.

Ces traités contiennent une autre disposition intéressante. Notamment, l'art. 1, al. 2 du traité avec la France stipule que durant l'examen auquel procédera la Commission et avant qu'elle ait remis son rapport, les Parties conviennent de ne pas se livrer l'une vis-à-vis de l'autre à « aucun acte de force ».

Après avoir consacré les dispositions heureuses des Traités Knox, les traités de 1913 ne les suivent pas en matière de composition des Commissions, celles-ci constituant comme nous l'avons vu, un pas en arrière par rapport à ce qui a été fait aux Conférences de la Haye.

Les traités Bryan corrigent sur ce point les traités de 1911. La structure et la composition de l'organe sont celles prévues par la Convention élaborée à la 2^e Conférence de

la Haye, c'est-à-dire que la Commission est constituée de 5 membres, chaque partie en nomme 2, un étranger et un national, tandis que le président est désigné d'un commun accord.

Mais ces traités apportent une innovation d'une grande importance, c'est la permanence des Commissions internationales d'enquête. Aux termes de ces traités, aussitôt ceux-ci entrés en vigueur, les Etats doivent procéder à la constitution de la Commission Permanente.

Le progrès ainsi réalisé est considérable. Bien que l'organe porte toujours le nom de « Commission internationale d'enquête » celle-ci est dépassée, l'institution rappelle sensiblement ce qu'on va appeler après la guerre une « commission de conciliation ».

Ainsi l'organe créé en 1899 évolue à une allure relativement rapide. Il sort du domaine très restreint de l'enquête pour s'élever de plus en plus au rôle d'un véritable conciliateur.

Après la guerre, et lors de l'élaboration du Pacte, on espérait légitimement que le sens de l'évolution serait définitivement et solennellement confirmé par la création d'un organe de conciliation dans toute l'acceptation du terme. Certains désiraient donner un caractère mondial à cet organe, comme on se proposait de le faire pour la S. D. N. Plusieurs projets furent présentés dans cet ordre d'idées, et notamment : par le gouvernement suisse, le Conseil de conciliation du projet établi par la « League to enforce Peace », ensuite le Conseil de conciliation des projets Lamarsch, la Fontaine etc... (1). Toutefois, les auteurs responsables du Pacte ne voulant pas tenir compte des inconvé-

(1) Montagne: *ib.*, p. 61.

nients éventuels qui pourraient résulter du caractère politique des organes de la S. D. N., confièrent à ces derniers la charge de résoudre les conflits.

La conception que nous nous faisons de la conciliation ne nous permet pas de considérer les dispositions du Pacte comme établissant ce procédé. La procédure prévue par les art. 12 et 15 du Pacte ne supporte pas le nom de conciliation en raison du caractère franchement politique du Conseil et respectivement de l'Assemblée par lesquels elle doit être exercée. D'ailleurs, le Pacte lui-même ne donne nullement à cette procédure le nom de conciliation, mais tout simplement de « l'examen du Conseil ». Sans tenir compte du point de vue pratique, et sans nous laisser entraîner dans des considérations sur l'efficacité de la procédure établie par le Pacte, nous voulons constater que du moment que les conciliateurs ne sont pas des personnes privées et indépendantes, mais des représentants officiels des Etats, il ne peut pas s'agir de Conciliation telle que nous la comprenons.

A notre sens, « l'examen du Conseil » est une procédure *sui generis*, tenant à la fois de la Commission Internationale d'enquête et de la médiation, ne pouvant toutefois être considérée comme une pure procédure de conciliation. Dans cette procédure, c'est sans aucun doute l'élément de médiation qui prédomine; avec les caractères suivants : c'est une médiation obligatoire, collective ; elle peut être appuyée par une « intervention » du Conseil en vertu des art. 11 et 17 du Pacte.

Aux termes de l'art. 15, il faut que deux conditions soient remplies pour que la procédure du Pacte de l'examen du Conseil soit mise en mouvement. Le différend ne doit pas faire l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire. Et en deuxième lieu, le différend doit être susceptible d'entraî-

ner une rupture. Tous les différends, aussi bien de nature juridique que ceux de nature non juridique peuvent être portés devant le Conseil. Comme M. Mandelstam le constate, le « Pacte ne contient aucune règle délimitant *rationae materiae*, les compétences de la C. P. J. I., des tribunaux et du Conseil de la S. D. N. ; s'ils sont obligés de soumettre leurs différends à une procédure pacifique, les membres de la S. D. N. sont libres dans le choix de cette voie » (1).

La procédure devant le conseil a rendu des services indiscutables. Eut-elle pu faire mieux ? Peut-être, certainement même, mais c'est une question d'une nature différente.

Ce qui importe pour nous, c'est le fait qu'elle a éveillé très vite la méfiance des Etats, en raison du caractère politique prononcé des organes appelés à l'exercer.

Les manifestations de cette appréhension des Etats ne tardèrent pas à se faire jour : A partir de 1920, un mouvement se dessina tendant à minimiser le rôle accordé par les textes au Conseil et à l'Assemblée. Certains Etats se montrent nettement plus favorables à une procédure de conciliation extra-sociétaires, devant des Commissions bilatérales. Cette procédure, sans être contraire au Pacte, nécessitait toutefois un accord préalable entre les Parties désirant y recourir. De nombreux Etats décident de la rendre obligatoire (2).

En 1920 furent déposés deux projets d'amendements au Pacte provenant, l'un du Gouvernement norvégien, l'autre du gouvernement suédois. L'essence de ces projets était la création de l'obligation pour les membres de la S. D. N. de recourir à des commissions permanentes de

(1) Mandelstam : *La conciliation internationale d'après le Pacte de la Jurisprudence du Conseil de la S. D. N.*, p. 91.

(2) Montagne, *ib.*, p. 67.

conciliation avant de porter le différend devant le Conseil. Si la tentative de conciliation échoue, le différend viendrait devant le Conseil. Le projet norvégien prévoyait même que si les parties étaient d'accord, le différend serait porté de nouveau devant cette commission, qui aurait, en ce cas là, les fonctions d'un Tribunal arbitral. Le fruit indirect de ces propositions scandinaves et de nombreux efforts faits au sein de la S. D. N. fut la Résolution adoptée par la 3^e Assemblée le 22 septembre 1922. Sans imposer aucune obligation nouvelle aux membres de la S. D. N., comme le préconisaient les propositions scandinaves, l'Assemblée, par ladite résolution recommande la conclusion, « sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'art. 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des Commissions de conciliation instituées par eux » (1). Elle recommande en outre, dans un règlement de 9 articles, l'acceptation de certains principes généraux. Ainsi la procédure de conciliation fut admise dans le cadre même de la S. D. N. comme un moyen régulier pour résoudre les conflits.

Il est certain que la résolution a joué un rôle considérable en faveur de la procédure de conciliation.

Cependant le mouvement décentralisateur, qui a triomphé par la Résolution de 1922 s'arrête pendant quelque temps. Un courant centralisateur, puissant mais passager, en faveur du Conseil, lui fit place et aboutit à la signature du Protocole de Genève en 1924.

Après l'enthousiasme en faveur du pouvoir central qui se consuma d'ailleurs très vite, puisque le Protocole est resté lettre morte, le mouvement précédent reprend le dessus

(1) R. G. D. I. P., 1922, p. 429.

en prenant une allure régionale. Ce sont d'abord les accords de Locarno de décembre 1925 et surtout l'acte général de Genève de septembre 1928 qui firent définitivement triompher les tendances favorables au recours à des organes extra-sociétaires (1).

Les fortes impulsions données par la S. D. N. en faveur du procédé de conciliation, n'ont pas manqué d'effet. Dès les premières années d'après-guerre, nous assistons à une véritable éclosion de traités consacrant cette procédure. Au début timidement, les Etats s'engagèrent de plus en plus résolument dans cette voie.

En examinant les traités que la Yougoslavie a conclus en cette matière, et qui correspondent d'une façon générale au dernier mot qui a été dit en ce qui concerne la procédure de conciliation, nous allons voir les modalités de son organisation et son fonctionnement dans l'état où elles se trouvent actuellement.

Nous allons pouvoir nous rendre compte que, malgré l'évolution et les progrès indiscutables qui se sont opérés au point de vue de règles de fond, malgré l'avance en matière de structure des organes de conciliation, les règles de procédure sont restées inchangées. Quelques modifications pourront et devront intervenir pour améliorer : la procédure, la nomination des membres, faciliter les réunions de la Commission, et créer une liste de suppléants, et des bureaux permanents etc...

Il sera en outre désirable de créer, le moment venu, un organisme international de conciliation préconisé par de nombreux auteurs et notamment par von Bar, M. Efre-moff, Henri La Fontaine, Walter Schücking, MM. James

(1) Montagne, *ib.*, p. 69.

Brown et Victor M. Maurtua etc... Et comme le dit M. de la Pradelle dans son introduction à l'ouvrage de M. Efremoff « le progrès de la conciliation s'oriente vers la création directe d'un organe mondial à l'instar de la C. P. J. I. auquel les Etats membres ou non de la S. D. N. confieront leurs différends avec moins d'appréhensions qu'au médiateur individuel ou collectif, concert des Grandes Puissances autrefois, le Conseil, aujourd'hui » (1).

Quoi qu'il en soit, nous croyons que le principe même de la conciliation en tant que mode préliminaire de solution pacifique est définitivement acquis. La conciliation constitue désormais un mode nouveau, dont les avantages théoriques vont nécessairement amener les Etats à en faire un instrument utile et vivant pour le règlement de leurs conflits. Sa nature même et sa mission de filtre pour les différends internationaux lui assurent une place importante dans le système des solutions pacifiques, à côté de l'arbitrage et du règlement judiciaire, comme un complément indispensable.

Mais les services que peut rendre la conciliation, en tant que mode subsidiaire, malgré leur intérêt, ne peuvent être satisfaisants qu'à condition d'être liés avec d'autres modes. Il faut absolument la combiner et compléter par un recours ultérieur à un autre mode assurant définitivement un règlement obligatoire pour les Parties.

§ 2. — *De l'arbitrage*

A la différence de la conciliation qui rend probable, mais ne garantit nullement le règlement définitif, l'arbitrage grâce à la sentence obligatoire et sans appel pour les Parties

(1) Efrémoff : *Les traités internationaux de conciliation*, p. 6.

en litige, constitue un mode d'une importance toute particulière pour la solution des différends internationaux.

De nombreux auteurs pensent que la mission d'arbitrage doit être aujourd'hui strictement juridique, du fait de l'existence d'une procédure spéciale pour le règlement des litiges politiques. A notre avis, il n'est pas moins vrai qu'il existe en ce moment une institution internationale créée tout spécialement pour la solution de litiges juridiques, c'est la Cour Permanente de Justice Internationale. Or, la solution pacifique obligatoire et définitive des conflits politiques n'étant pas assurée dans le système actuellement existant, il n'est que trop naturel d'attribuer ce rôle à l'arbitrage pris dans un sens plus large, permettant ainsi la solution pacifique obligatoire et définitive même des différends qui resteraient sans solution et rendraient ainsi indispensable le recours à la force.

De cette façon, nous optons pour une conception de l'arbitrage qui s'écarte partiellement de la définition classique, consacrée dans l'art. 15 de la Convention de la Haye de 1899 : « l'arbitrage international a pour objet le règlement pacifique des litiges entre les Etats par des juges de leur choix, sur la base de respect de droit ».

Plus exactement, nous élargissons la conception. Nous admettons l'existence, à côté de l'arbitrage judiciaire qui correspond à la définition des conventions de la Haye, de l'arbitrage politique dont la nature et la mission dépassent le cadre de la définition classique et se fraient ainsi une place indépendante.

Nous estimons que la cause de la solution pacifique des litiges ne peut que gagner en admettant cette duplicité de rôle de l'arbitrage. D'une part l'arbitrage judiciaire, destiné tout particulièrement à la solution des différends juridiques

dont la décision est basée sur le « respect du droit », d'autre part, l'arbitrage politique appelé à se prononcer d'une façon définitive sur les différends non juridiques en s'inspirant des considérations non seulement de nature juridique, mais aussi, à leur défaut, de celles de justice et d'équité. La nécessité de cette deuxième fonction de l'arbitrage s'impose par l'absence dans le droit positif d'un organe assurant pour les différends d'ordre politique une solution définitive. La distinction des différends en deux catégories, d'ordre juridique et ceux non juridiques, si elle ne nécessite pas d'une manière absolue cette conception d'arbitrage, la justifie à notre avis pleinement.

Il est d'ailleurs curieux d'indiquer que la jurisprudence internationale nous permet de constater que l'arbitre très souvent, en s'efforçant surtout de sauvegarder la paix, n'a pas hésité à nuancer sa sentence, basée en principe sur le respect de droit ; le souci de maintenir la paix l'a obligé à s'inspirer dans sa décision de considérations qui ne sont pas très juridiques. Dans ce sens, nous voulons citer, à titre d'exemple, l'affaire des déserteurs de Casablanca (1908) et l'affaire des dettes du Vénézuëla (1904). Comme le fait remarquer M. Pillet en analysant les sentences de la Cour Permanente d'Arbitrage, trop souvent les arbitres craignent de mécontenter l'une des Parties en litige ; ils veulent avant tout que leur solution soit acceptée, et ils ont la tendance, non pas à émettre un jugement, mais à proposer une transaction (1). Tout ce qui précède, c'est-à-dire les nécessités pratiques, les considérations théoriques, la jurisprudence internationale et surtout l'intérêt supérieur de la paix, confirment notre hypothèse et exigent la reconnaissance de ce

(1) Le Fur : *Précis de dr. int. public*, p. 490.

double aspect de l'arbitrage international. Pour les raisons sus-indiquées, nous croyons indispensable l'attribution à l'arbitre du rôle d'un juge politique. C'est-à-dire la mission de juger les différends d'ordre politique en disposant de pouvoirs très larges et en s'inspirant de considérations non seulement juridiques, mais aussi de justice et d'équité.

Si, comme le dit le Professeur Schindler, l'arbitre en présence d'une question éminemment politique, proclame *non liquet* faute des règles de droit, dans ce cas l'arbitrage serait un instrument de justice, mais il ne serait pas un instrument de paix. Pour remplir ce dernier rôle, il devrait, en exerçant une action politique, chercher à rétablir un équilibre entre les forces opposées et créer une nouvelle situation de droit.

Cette théorie, toujours d'après M. Schindler a été effleurée par Westlake dans son « International Law ». Elle a été admise explicitement ou implicitement par Marx Huber, Politis, Ricci-Busati, en outre, par le Comité suédois, dans un exposé des motifs joints à la date du 21 octobre 1918, à l'avant-projet d'une convention relative à une organisation juridique internationale. On peut citer dans le même sens, le rapport présenté par les Professeurs Wright Fenwick et Borchard, à la session annuelle de 1924 de l'American Society of Int. Law (1).

Dans cet ordre d'idées, nous pourrions peut-être aussi citer l'avis, sans toutefois l'accepter entièrement de M. Philip Marshall Brown. D'après lui, il existe une grande analogie entre les différends internationaux et les contestations en matière de travail (conflits sociaux). L'un et

(1) Schindler: *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la S. D. N.*, pp. 273 et suiv.

l'autre sont habituellement des conflits d'intérêts plus que des conflits sur des droits légalement définis. Selon M. Brown, le but cherché est non pas tant l'application de principes ou de règles techniques de droit que la conciliation d'intérêts en conflits. Ceci permet à M. Brown de constater que l'arbitrage est une espèce particulière de jugement qui convient fort bien et est nécessaire au règlement des différends internationaux dans lesquels l'élément politique domine, ou bien auxquels ne conviendrait aucun principe de droit reconnu. En ce qui concerne les bases de la sentence, il estime que tant que les sentences arbitrales respectent la loi et poursuivent la justice, elles peuvent être rendues dans un esprit de compromis ou d'équité tout à fait distinct du point de vue purement juridique qui est, d'après Lord Phillimore, de « rendre la justice selon le droit » (1).

Une conception analogue de l'arbitrage nous semble être consignée dans la définition que donne M. Descamps de l'arbitrage, dans le cours qu'il a professé à l'Académie de Droit International à la Haye en 1930 : « c'est une institution de droit conventionnel... dont l'économie consiste à déférer à des organes agréés en quelque manière par les parties, le règlement soit de différends d'ordre juridique, (arbitrage dans le sens original et classique) soit de tous autres litiges, même de portée non juridique (arbitrage dans le sens large et actuel) » (2).

Nous ne manquerons pas de citer comme une manifestation pratique dont l'importance est toute particulière, l'art.

(1) Marshall Brown: *Arbitrage et justice*, R. D. I. L. C., 1924, n^{os} 4-5, pp. 320 et 322.

(2) Descamps: *Droit international nouveau*, pp. 534-35.

28 de l'Acte général de Genève du 26 sept. 1928, qui stipule : « Dans le silence du compromis ou à défaut de compromis, le Tribunal arbitral appliquera les règles de fond énumérées dans l'art. 38 du Statut de la C. P. J. I. En tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le tribunal jugera *ex æquo et bono* ».

Il y a ensuite lieu de distinguer l'arbitrage institutionnel et l'arbitrage facultatif. Le terme « institutionnel » correspond plus exactement à la nature des choses, que le terme « obligatoire » qui est couramment employé. Le terme « obligatoire » n'implique pas l'idée d'une juridiction imposée aux Etats. Pour le Professeur Schindler, « toute juridiction est volontaire, en ce sens qu'elle tire son origine et son autorité de l'acceptation volontaire des puissances justiciables » (1).

Toujours d'après le même auteur, plusieurs conditions devraient être remplies pour que l'on puisse parler de l'arbitrage obligatoire. Et tout d'abord, ce terme suppose l'obligation pour les Parties de soumettre à l'arbitrage les différends qui se produiront à l'avenir. Il s'agit d'un engagement abstrait (Selon Lamasch : arbitrage institutionnel). En second lieu, il faut que l'intervention de l'arbitrage, lors d'un conflit, soit assurée de telle sorte qu'elle ne puisse pas être éludée par la résistance ou la mauvaise foi de l'une des parties en litige (rapport Borel-Politis). De sorte que le recours à l'arbitrage, une fois stipulé par les Etats en cause, ne dépend plus dans un conflit concret d'un accord ultérieur *ad hoc* des Parties. Ou bien comme le dit le Baron Descamps, une fois convenu, l'arbitrage doit se dérouler

(1) Schindler : *ib.*, pp. 238-39.

et déployer ses effets lors d'un différend, sans que l'une des parties puisse en arrêter l'action (1).

Or, l'arbitrage est resté, malgré tous les efforts fournis depuis la guerre, une institution facultative. Aucune obligation de recourir à l'arbitrage n'existe pour les Etats, en dehors de celles assumées par des traités contractés entre eux. Et même dans ce cas il ne peut pas s'agir d'arbitrage obligatoire dans le sens où nous le comprenons, puisqu'un accord spécial (compromis) est nécessaire. On ne peut dans ces conditions parler que d'un arbitrage institutionnel. Dans ce cas, le compromis détermine la tâche du Tribunal arbitral, c'est lui qui constitue le fondement du pouvoir des arbitres et précise quelquefois les règles de procédure à suivre, etc... Ayant ainsi distingué une espèce de graduation dans l'obligation de recourir à l'arbitrage, nous allons nous rendre compte que certains traités modernes se rapprochent et réalisent même l'arbitrage obligatoire dans toute l'acceptation du mot. Ainsi nous pouvons ranger à la base l'arbitrage facultatif qui reste toujours la règle, puisque même aujourd'hui, le recours à l'arbitrage reste foncièrement volontaire. Sur la deuxième échelle se range l'arbitrage institutionnel, lequel comprend l'obligation plus ou moins étendue de recourir à l'arbitrage mais une fois le litige né, le compromis est indispensable, d'où la possibilité pour un Etat de mauvaise foi d'écarter cette obligation. En troisième lieu vient l'arbitrage obligatoire dans le sens propre du mot qui est réalisé dans certains traités récents et qui corrige les défauts de l'arbitrage institutionnel en confiant la rédaction du compromis à un organe indépendant des Parties

(1) Opinion citée dans la thèse de M. L. Markovitch : *Les traités de conciliation et d'arbitrage de la Yougoslavie*, p. 135.

en litige, ou bien en donnant la possibilité pour une seule des parties de saisir unilatéralement le Tribunal arbitral.

Le problème central de l'arbitrage obligatoire est celui de la compétence. Cette question est très simple, lorsqu'on se trouve en face de l'arbitrage facultatif.

Les Etats en présence d'un conflit concret peuvent attribuer à l'arbitre, pour le règlement de ce litige donné, les pouvoirs qu'ils jugent opportuns et dont il est facile de prévoir les conséquences.

Mais la question devient beaucoup plus délicate, lorsqu'il s'agit de l'arbitrage obligatoire. Les parties donnent à l'arbitre un pouvoir dont l'exercice peut avoir un effet considérable sur leur situation d'avenir. Les Etats sont indirectement amenés à renoncer, dans une certaine mesure, à être les maîtres de leur destinée, puisque le caractère du différend futur ne peut pas être exactement prévu et encore moins la solution que l'arbitre imposera (1). En ce qui concerne le remède à apporter à ce risque, qui fait hésiter même les Etats les plus pacifiques à s'engager sur cette voie, nous ne voyons pas d'autres moyens qui soient en même temps conformes au but poursuivi que celui proposé par le même auteur : créer des garanties pour que la sentence ait un caractère aussi objectif que possible, en assurant à la composition du Tribunal une haute qualité morale.

Cependant, en dépit de la grande défiance des Etats, il est réconfortant de constater qu'il n'y a guère de domaine où le droit international ait fait depuis un peu plus d'un quart de siècle, des progrès plus considérables que précisément dans celui de l'arbitrage obligatoire.

(1) Schindler, *ib.*, p. 263.

Les traits les plus saillants de l'évolution en cette matière sont les suivants :

Tout d'abord l'arbitrage obligatoire a gagné beaucoup de terrain. Les réserves qui lui faisaient obstacle et qui étaient une clause de style dans les Conventions d'arbitrage avant 1914, ne figurent plus dans les traités récents qu'à titre d'exception, dans une mesure restreinte, et pour être soumises elles-mêmes à l'appréciation d'un Tribunal international.

En deuxième lieu, les Puissances, en matière d'arbitrage obligatoire, s'en tiennent encore aux conflits d'ordre juridique dont les traités donnent l'énumération ou la définition. Cependant, un certain nombre d'Etats, qui augmente, va jusqu'à consacrer le règlement obligatoire de tous leurs différends sans distinction en confiant les uns à l'arbitrage, les autres à la C. P. J. I.

Le troisième point caractéristique, est le fait que le progrès a été essentiellement réalisé par la voie de traités bilatéraux dont la ressemblance devient de plus en plus grande (1).

Avant de poursuivre nos développements nous voudrions essayer de poser une, plus exactement deux définitions de l'arbitrage. En cette matière, nous nous inspirons des idées du Professeur Max Huber qui distingue deux sortes d'arbitrages : l'arbitrage *stricto sensu* et l'arbitrage *lato sensu*.

L'*arbitrate stricto sensu* ou l'arbitrage judiciaire, est un mode de règlement des litiges assurant un règlement basé sur le droit et dont l'exécution est obligatoire pour les parties.

(1) Borel-Politis, rapport ; A. I. D. I., 1927 ; II, pp. 693-4.

Peu importe d'ailleurs quel est l'organe qui rend la sentence. Il peut être aussi bien la C. P. J. I. qu'un Tribunal arbitral constitué *ad hoc* où finalement une personne ou une organisation quelconque (1).

L'*arbitrage lato sensu* ou l'arbitrage politique est un mode de solution des litiges comprenant tout règlement définitif d'un différend par des personnalités ou organisations choisies par les parties.

A la différence de la première définition, la seconde, comme il ressort clairement, ne tient pas compte de la base de la sentence.

Quels sont l'origine, le développement et l'évolution de ce mode qui est considéré comme un procédé par excellence de règlement pacifique ?

Comme nous allons le voir, la pratique de l'arbitrage est très ancienne. Nous la rencontrons tout d'abord chez les Grecs, qui surent si habilement adapter l'arbitrage privé aux affaires publiques, que la procédure inventée par eux est encore acceptable et satisfaisante aujourd'hui (2). M. Politis constate que l'arbitrage fut pratiqué entre les différentes cités grecques dès une époque antérieure au VIII^e siècle avant J. C. Il relève, dans la période qui va du VIII^e au I^{er} siècle, 80 cas d'arbitrage dont n'étaient pas exclus les différends touchant les intérêts vitaux (3). Rome n'a jamais reconnu que le droit du plus fort. Il va de soi que, dans ces conditions, l'arbitrage ne pouvait pas exister. Mais si l'arbitrage international était rendu de cette façon impossible, dans le droit privé il fut très développé. Aussi comme

(1) Schindler, *ib.*, p. 238.

(2) Scott : *Les Conférences de la Paix de la Haye*, p. 175.

(3) Politis : *La justice internationale*, p. 25.

l'affirme M. Scott, cette même procédure sert de guide dans le règlement des conflits entre les Etats à l'heure actuelle (1).

Après l'éclipse romaine, on ne retrouve l'arbitrage international qu'au Moyen-Age. La conception de souveraineté de cette époque, tout à fait différente de celle des temps modernes, était particulièrement favorable à l'idée de l'arbitrage.

Au XI^e, XIV^e siècle apparaissent les arbitrages pontificaux qu'il n'est pas très facile de dégager de la médiation. Le pape fait figure d'une autorité supérieure dont l'intervention doit être acceptée par les rois, lesquels une fois cités ne peuvent plus refuser de venir (2).

Les compromis d'arbitrage, plutôt rares au XII^e siècle, deviennent plus fréquents au XIII^e siècle, et ils abondent au XIV^e siècle.

D'ailleurs, la double autorité du Pape et de l'Empereur pousse les Etats à chercher volontairement un juge (Rois, Parlements, Villes, particuliers) pour éviter l'évocation du litige par ceux-ci (3).

Entre 1325 et 1465, M. Novakovitch a relevé 46 sentences arbitrales.

La réforme ayant entraîné la rupture de la chrétienté a pour conséquence non seulement le déclin du pouvoir papal et imperial mais aussi par contre-coup, de l'arbitrage même. « L'arbitrage est d'autant plus déserté qu'il effraie simultanément le justiciable et le juge ; le justiciable, parce qu'il préfère l'absence de sentence à la condamnation de

(1) Scott, *ib.*, p. 176

(2) La Pradelle : *Droit international public*, Cours : Institut H. C. I., 1931-2, p. 22.

(3) La Pradelle : *Le grand cas de la jurisprudence internationale*, cours de doctorat, 1937-38, p. 64.

son intérêt ; le juge qui ne peut être qu'un souverain, par souvenir de l'arbitrage d'en haut et par analyse de l'opération qui ne peut venir que d'un égal — *par in parem non habet jurisdictionem* — dans la crainte que la sentence ne soit un jour invoquée contre lui-même ou contre ses successeurs » (1). L'arbitrage devient de plus en plus rare à partir du xvi^e siècle pour devenir tout à fait exceptionnel vers la fin du xviii^e.

Sous l'influence des idées nouvelles, le mouvement en faveur de l'arbitrage reprend. Dans cet ordre d'idées M. Politis invoque d'une part l'influence indirecte de la Révolution française et d'autre part l'indépendance des Etats d'Amérique du Nord qui exerça une influence plus immédiate et plus directe (2).

Nous croyons que l'histoire de l'arbitrage au sens moderne pourrait légitimement être datée du traité de Jay de 1794. John Jay, secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères sous la confédération de 1784 jusqu'à 1790, a joué un rôle de premier ordre dans la remise en honneur de l'idée de l'arbitrage. Dès 1785, il insiste sur l'opportunité de soumettre les différends qui existaient entre l'Angleterre et les Etats-Unis à l'arbitrage ; les rapports entre ces deux Etats ne cessèrent de s'aggraver et devinrent même extrêmement tendus, à la suite de la guerre de 1793 entre la France et l'Angleterre.

Washington, voyant la guerre imminente, propose sous l'influence de Jay, des négociations directes en vue de trancher tous les différends existants par un moyen pacifique. Ce fut John Jay qui conclut avec les représentants

(1) La Pradelle : *op. cit.*, p. 65.

(2) Politis : *op. cit.*, p. 30.

de l'Angleterre le fameux traité d'arbitrage de 1794 par lequel il conserva non seulement la paix pour son pays, mais en soumettant à l'arbitrage une question de frontière, de nombreuses affaires de créances privées et 136 cas de prises maritimes, attira l'attention du monde moderne sur l'arbitrage (1).

Une fois remis en honneur, l'arbitrage ne cessa pas de gagner du terrain. Un aperçu statistique est suffisamment édifiant : pendant la période de 1798 à 1914 il y avait en tout plus de 200 cas d'arbitrage. Mais, comme nous allons le voir, la fréquence des recours ne cesse d'augmenter. Pendant la 1^{re} période allant de 1798 à 1872, c'est-à-dire en 74 ans, on peut relever 70 arbitrages. Cependant, déjà la 2^e période allant jusqu'à 1897 démontre une hausse considérable non seulement dans leur nombre mais aussi dans leur portée. En 27 ans de cette période on peut constater 86 arbitrages. Dans la 3^e période, qui va jusqu'à 1914, et qui n'est par conséquent que d'une durée de 14 ans, le nombre des arbitrages s'élève à 51 (2). Le développement, comme il ressort nettement, est très sensible.

Dans cette nouvelle ère de l'arbitrage, deux événements ont joué un rôle des plus importants. C'est d'abord le célèbre arbitrage du 14 septembre 1872, « Alabama Claims », et ensuite les deux Conférences de la Haye de 1899 et de 1907.

L'arbitrage de l'Alabama fut une propagande magnifique pour la cause de l'arbitrage et marque en même temps un moment décisif dans son histoire (3).

(1) Scott : *Les travaux de la C. P. A.*, pp. 7-8.

(2) Politis : *La Justice internationale*, p. 34.

(3) De La Pradelle : *Les grands cas...*, p. 96.

A la suite de la guerre de Sécession entre les Etats du Nord et les Etats confédérés du Sud, pendant laquelle la marine commerciale des Etats du Nord a subi un tort considérable du fait des navires corsaires appartenant aux Etats sudistes mais construits en Angleterre pendant la guerre, les Etats-Unis réclamèrent de l'Angleterre des indemnités considérables.

Cette dernière se refusa à donner aucune indemnité invoquant, d'ailleurs tout à fait justement, les principes de droit international existant à cette époque.

L'affaire traînée de 1865 jusqu'à 1871, amena une tension très dangereuse dans les relations entre ces deux Etats. Finalement, l'Angleterre désireuse d'éviter la guerre, céda et par le traité de Washington de 1871, qui édicta certaines règles apportant une innovation importante dans le droit international en matière de droit de neutralité, l'Angleterre et les Etats-Unis soumirent le différend à l'arbitrage. Conformément aux règles adoptées par ce traité, l'Angleterre fut condamnée à une grosse indemnité, mais elle n'hésita pas à l'exécuter et assurer ainsi une solution pacifique, à un conflit très grave qui faillit provoquer une guerre. Cet arbitrage prouva aux Etats qu'en présence de bonne volonté et d'esprit pacifique, il n'y a pas de limite à l'étendue de l'arbitrage.

Mais ce n'est pas seulement par sa portée que l'arbitrage de l'Alabama mérite une attention toute particulière. La composition de l'organe qui rendit la sentence marque une nouveauté dans l'organisation et le caractère de l'organe chargé de rendre la sentence. Jusqu'à cette époque, l'arbitrage moderne s'est manifesté sous une forme d'organe technique par commissions mixtes arbitrales introduites aux termes du traité de Jay en 1794. Souplesse, élasticité,

technicité, précision ne suffisent pourtant pas à compenser ses inconvénients : manque ou insuffisance de l'élément neutre dans sa composition, difficulté d'arriver à un accord, défaut d'autorité etc...

La seconde forme est l'arbitrage politique par souverain. Cette fois-ci, la situation est exactement renversée, les défauts signalés des commissions mixtes constituent justement les avantages de l'arbitrage par souverain et inversement.

Il était dès lors naturel d'essayer de combiner ces deux modes. Ce fut le mérite du Traité de Washington. De cette façon apparaît un véritable tribunal arbitral, composé de 5 membres, dont 3 sont ressortissants des Etats en dehors du litige. Cette formule qui s'est montrée tout à fait satisfaisante et qui a reçu une approbation générale, fut consacrée dans la Convention de la Haye ; il semble, bien qu'elle constitue une acquisition définitive, puisqu'elle offre toutes les garanties nécessaires.

Le deuxième événement qui a puissamment stimulé le développement et la généralisation de l'arbitrage est l'œuvre des conférences de la Haye dont nous aurons l'occasion de parler dans le chapitre suivant.

L'arbitrage permanent apparaît et fait sa marche ascendante au cours du xix^e siècle sous trois formes : d'abord, il fut inséré dans les différents traités comme clause compromissoire spéciale, en vertu de laquelle les Etats contractants s'engagent à soumettre à l'arbitrage les différends surgis par l'application du traité. Pour la première fois, cette disposition fut stipulée dans un traité conclu entre le Chili et le Pérou en 1823. En 1900, cette clause est stipulée dans 61 traités. La deuxième forme d'arbitrage permanent était la clause compromissoire générale

qui prévoit l'obligation pour les Etats contractants de recourir à l'arbitrage pour tous les litiges qui pourraient s'élever entre eux. Insérés pour la première fois dans un traité de 1825, on en compte à la fin du siècle 77 (dont 50 conclus par les Etats de l'Amérique latine).

En troisième lieu, vient le traité même de l'arbitrage permanent, aux termes duquel les Etats signataires s'engagent pour la période de durée du traité à avoir recours à l'arbitrage dans les cas plus ou moins nombreux déterminés par le traité lui-même. Les engagements de ce genre apparaissent dans les vingt dernières années du xix^e siècle et à l'époque de la 1^{re} Conférence de la Haye on en compte deux (1).

En parlant des facteurs qui ont stimulé le développement de la cause d'arbitrage, il ne faut pas méconnaître l'influence très favorable des meilleurs esprits et des auteurs les plus réputés du xix^e siècle ainsi que de nombreuses sociétés savantes, assemblées des juristes dont la plus importante, l'Institut de Droit international, joua en cette matière un rôle remarquable, ensuite l'Union interparlementaire etc... etc...

Le mouvement très puissant qui existait en faveur des solutions pacifiques des litiges et tout spécialement de l'arbitrage ne cessa de s'accroître au début du xx^e siècle, sous l'influence bienfaisante des deux Conférences de la Haye et se révéla dans un nombre considérable de traités d'arbitrage, conclus au cours des années qui précédèrent la grande guerre.

Malgré l'espoir et les efforts innombrables de la part des esprits les plus nobles, on ne réussit pas à introduire

(1) La Pradelle-Niboyet : *op. cit.*, t. I, p. 670.

l'arbitrage obligatoire dans le Pacte de la S. D. N. Le Pacte tout en proclamant l'obligation de l'examen préalable du litige n'impose nullement le recours à l'arbitrage. Les art. 13 et 14 du Pacte concernant cette matière l'instituent à titre purement facultatif. Si les parties ne veulent pas y recourir, il ne reste que l'obligation de porter le différend devant le Conseil.

Ceci doit être dans une grande mesure attribué, comme le pense M. Scelle, aux qualités des hommes politiques, qui étaient les auteurs responsables du Pacte. L'Arbitrage les ayant peu préoccupés, ils estiment les solutions diplomatiques infiniment plus efficaces pour le maintien de la paix (1).

Cependant les neutres essayèrent d'introduire l'arbitrage obligatoire dans le Pacte même avant son entrée en vigueur. Dans une conférence tenue le 20 et 21 mars 1919, ils critiquèrent le projet du Pacte et préconisèrent l'insertion de l'arbitrage obligatoire, hélas sans succès.

Ainsi le Pacte n'a pas réalisé une amélioration décisive dans la technique de l'arbitrage. Les Etats apprécient librement si « à leur avis », le différend est susceptible d'une solution arbitrale (art. 13 par. 1). En ce qui concerne l'art. 13, par. 2 qui indique les cas généralement susceptibles de cette solution, c'est simplement une énumération indicative.

Deux essais infructueux sont faits au cours des premières assemblées de la S. D. N. pour introduire l'arbitrage obligatoire ; notamment à la 1^{re}, les trois Etats scandinaves présentent des amendements dans ce sens.

La question ne fut reprise qu'à la 5^e assemblée. Le problème du désarmement ayant posé celui de sécurité, ce

(1) Scelle: *Une crise de la S. D. N.*, p. 173.

dernier entraîna nécessairement toutes les faveurs vers l'arbitrage obligatoire comme une condition *sine qua non*. Les efforts très louables aboutirent au Protocole de Genève, instituant l'arbitrage obligatoire pour tous les différends, à quelques exceptions près. Après l'échec du Protocole, la 6^e assemblée indiquera les avantages que pourraient offrir, pour la sécurité, les conventions particulières d'arbitrages. La première manifestation fut le traité de Locarno, lequel, comme d'ailleurs de nombreux traités inspirés par lui, rétrécit le champ d'application de l'arbitrage obligatoire par rapport au Protocole. L'obligation de recourir à ce mode est limitée aux différends d'ordre juridique. La résolution de la 7^e assemblée du 25 septembre 1926 invite les membres à imiter l'exemple de Locarno.

Un effort très important, en vue de faire progresser l'arbitrage obligatoire, fut fourni par la 9^e Assemblée, qui adopta les trois modèles de conventions bilatérales ainsi que l'Acte général résumant les principales dispositions de celles-ci. L'influence des travaux de cette assemblée, fut considérable — il s'ensuit une nouvelle série de traités conclus à l'image de ses modèles.

On est amené ici à faire une constatation. S'il est indiscutable que le Pacte lui-même n'a pas fait grand chose pour l'arbitrage obligatoire, l'influence des travaux et de son activité en cette matière furent tout à fait remarquable. Le nombre des traités d'arbitrage et surtout leur degré de perfection par rapport à ceux conclus avant 1914, en sont une preuve éclatante. Comme il ressort de la note d'information sur l'arbitrage rédigée par le Secrétariat de la S.D.N., en 1928, quinze traités d'arbitrage furent enregistrés au Secrétariat, en 1929, 35 en 1930, 53. De sorte qu'en 1933 le total des traités d'arbitrage s'élevait à 230.

En dehors d'un certain nombre de traités qui renvoient même les différends d'ordre politique à l'arbitrage, il y a lieu de constater qu'actuellement, en vertu de la majorité des traités existant en matière d'arbitrage obligatoire, seuls les litiges d'ordre juridique lui sont soumis.

En principe, c'est de la volonté des Parties que dépend l'organisation de l'arbitrage. Elle est déterminée, soit dans le compromis pour un cas particulier, soit dans le traité permanent fixant des règles communes pour tous les arbitrages futurs. Faute de règles d'organisation ainsi précisées, on fait appel aux principes généraux de l'arbitrage, se dégageant de la pratique internationale. Les traités se sont inspirés en matière d'organisation d'arbitrage de deux idées : d'abord pour que le Tribunal arbitral puisse avoir la confiance des Parties, il doit être nommé par elles ; ensuite, en vue d'assurer autant que possible son impartialité, la majorité des membres doit être composée de personnes n'appartenant pas aux Etats en litige.

La plupart des traités suivent en cette matière les dispositions de la convention de 1899 et 1907.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'arbitrage, une condition doit être préalablement remplie. Il faut que les négociations diplomatiques, mode normal de solution de conflits entre les Etats, soient restées infructueuses.

Cette condition satisfaite, on est en présence de deux hypothèses. Les Etats en litige ne sont liés par aucun engagement prévoyant le recours à l'arbitrage : la rédaction d'un compromis est indispensable. Ensuite même si les Etats sont liés soit par un traité stipulant la clause compromissoire, soit par un traité permanent d'arbitrage, la rédaction du compromis n'en sera pas moins nécessaire.

Ainsi, même en présence d'un engagement formel, il est possible à un Etat, désirant éviter le recours à l'arbitrage, de soulever toutes sortes de difficultés à la signature du compromis et même d'écarter définitivement une obligation contractée dans le traité.

Pour supprimer cette éventualité, de nombreux traités modernes montrent une tendance à suppléer, par certains moyens, au défaut d'accord des parties pour conclure le compromis. Certains de ces traités confient la rédaction du compromis soit à la Commission permanente de conciliation, soit au Tribunal d'arbitrage lui-même. D'autres, par contre, admettent que, faute de compromis, le tribunal pourra être saisi par la requête unilatérale d'une des Parties (1).

En matière de procédure arbitrale, il y a également lieu de distinguer deux situations : en cas d'arbitrage particulier, la procédure est déterminée par le compromis ; faute de précision ou d'insuffisance, la procédure est réglée par les arbitres eux-mêmes ; la seconde situation est celle qui se présente en cas d'existence d'un traité d'arbitrage permanent. D'une façon générale, on peut dire que ces traités ne contiennent pas de règles détaillées relatives à la procédure. Certains d'entre eux prévoient que c'est le compromis qui fixera les règles à suivre. La majorité renvoie simplement aux dispositions du Statut de la C. P. J. I. ou aux conventions de 1907.

Les principes généraux se dégageant de la procédure arbitrale sont : 1) la contradiction, 2) le débat oral, 3) la représentation des Parties auprès de l'autorité arbitrale par

(1) La Pradelle-Niboyet : *op. cit.*, I, p. 681.

des agents, conseils, avocats etc..., 4) la publicité, admise exceptionnellement avec l'assentiment des parties.

Il va de soi, et ceci est expressément prévu dans les nombreux traités, que les Parties sont tenues de s'abstenir de tout acte pouvant avoir des conséquences préjudiciables à l'exécution de la sentence, ainsi que de ne commettre aucun acte aggravant ou étendant le différend.

La décision arbitrale est éminemment définitive, sans appel, et les Parties sont tenues de s'y conformer. L'obligation d'exécuter la sentence est une règle bien établie de droit international. Toutefois, comme le dit M. Basdevant, elle n'est assortie d'aucune garantie particulière et repose en fait sur la bonne foi de l'État perdant. Le Pacte de la S. D. N. a eu l'intention dans son art. 13 par. 4 de compléter sur ce point le droit existant. Il rappelle d'abord le principe, d'ailleurs pas très heureusement, puisqu'il le fait sous une forme d'engagement, comme s'il ne s'agissait que de la simple réaffirmation d'une règle antérieure. Il ajoute ensuite : « faute d'exécution de la sentence arbitrale, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. C'est l'annonce d'une action collective qui a été invoquée une seule fois devant le Conseil, à l'occasion du conflit entre la Bulgarie et la Grèce (1).

Quoi qu'il en soit, toutes les sentences rendues au cours du XIX^e siècle ont été exécutées malgré l'absence d'un pouvoir capable de les imposer. Il est certain que le fait même de soumettre le différend à l'arbitrage prouve que la raison tend à l'emporter sur la passion. Ceci est sans doute vrai lorsqu'il s'agit de l'arbitrage facultatif. Cependant nous

(1) Basdevant : *La jurisprudence internationale*, cours de doctorat, 1936-7. p. 191.

croions que l'obligation du recours à l'arbitrage contractée d'une façon abstraite et avant la naissance du litige, nécessite l'existence de moyens efficaces pour garantir d'une façon sûre l'exécution des décisions. Les futurs réformateurs, peut-être même créateurs de nouvelles réformes de l'organisation internationale, devront inévitablement en tenir compte.

La force de l'opinion publique n'est certainement pas négligeable. Toutefois, si l'opinion publique est indispensable à tout, elle ne suffit à rien comme on l'a souvent remarqué.

Il est certain que la cause de l'arbitrage obligatoire a fait des progrès considérables depuis la création de la S. D. N. Toutefois le progrès théorique qui a trouvé son écho même dans les nombreux traités entre les Etats, ne s'est pas traduit dans les faits. Malgré les proclamations solennelles dans de nombreux actes, les Etats n'ont pas cru opportun de le mettre en application et de s'y conformer réellement.

Comme toute idée juste, le triomphe de l'arbitrage est une question de temps. Cependant, ici comme ailleurs dans tous les domaines de droit international, il reste beaucoup à faire. Notamment, l'extension du domaine des différends soumis à l'arbitrage. Ceci nécessite à son tour l'opportunité de reconnaître à l'arbitre des pouvoirs plus larges lui permettant de statuer efficacement en matière de différends politiques. Il faudra s'attacher à la réalisation effective de son intervention obligatoire dans la pleine acceptation du terme, à l'amélioration de l'organisation et de la procédure arbitrale.

Si, comme le constatent certains auteurs, l'évolution organique des modes de solution pacifique a abouti, depuis l'existence de la S. D. N., à une sorte de régression de la

conception scientifique — d'un côté c'est l'arbitrage diplomatique, de l'autre l'arbitrage juridique — il n'est pas à notre avis moins vrai que cette régression au point de vue scientifique constitue la possibilité d'un progrès du point de vue pratique permettant l'élargissement du domaine et de la portée de la juridiction arbitrale.

M. de la Barra et A. Mercier dans leurs rapports sur la procédure arbitrale faits à la session de Lausanne de l'I.D.I., expriment l'idée que les « juridictions arbitrales paraissent tout spécialement qualifiées pour statuer *ex æquo et bono*, soit qu'il s'agisse d'un litige non susceptible d'une solution juridique, soit qu'il n'existe aucune règle de droit international pour le régler, soit que la règle apparaisse *in concreto* comme inique ou trop rigoureuse » (1).

Sans aller aussi loin, c'est-à-dire sans admettre d'une façon générale la nécessité d'attribuer à l'arbitre le droit de statuer *contra legem*, nous croyons qu'une distinction entre l'arbitrage judiciaire et l'arbitrage politique dans le sens présenté au début de ce paragraphe, nous paraît pleinement désirable dans l'intérêt de la paix même, et pour assurer ainsi surtout à la catégorie des différends d'ordre non juridique une solution appropriée et en même temps obligatoire.

En admettant une double existence de l'arbitrage et en reconnaissant l'utilité de la coexistence de la C. P. J. I. et de l'arbitrage judiciaire, nous voudrions dire quelques mots sur l'arbitrage politique.

Les tribunaux arbitraux, ainsi entendus, nous paraissent susceptibles de compléter la tâche de la C. P. J. I. et de l'arbitrage judiciaire. Les tribunaux arbitraux *lato sensu*

(1) *Annuaire de l'Inst. D. I.*, Lausanne XXIII, 1927, t. II, pp. 579-80.

auraient d'une façon générale la mission de trancher les différends d'ordre non juridique et leurs pouvoirs devraient être nécessairement plus étendus.

Le système qui nous semble le plus judicieux, vu le degré de développement du droit international est le suivant. Pour les différends d'ordre juridique d'abord, la conciliation facultative ; faute de celle-ci ou en cas d'échec, le recours obligatoire, soit à la C. P. J. I. soit à l'arbitrage judiciaire dont les décisions sont apportées par l'application stricte du droit.

En ce qui concerne les différends non juridiques ou politiques, comme première instance obligatoire : la commission permanente de conciliation ; en cas d'échec le différend est obligatoirement soumis à l'arbitrage politique, qui va trancher définitivement le différend, non seulement en appliquant le droit, mais s'il le faut *ex æquo et bono*.

L'arbitrage politique comme deuxième instance nous paraît nettement supérieur à la procédure devant le Conseil en vertu de l'art. 15 pour deux raisons.

La première consistant dans la méfiance des Etats à l'égard du Conseil composé des représentants officiels des Etats. Les arbitres étant des personnes privées d'une haute autorité morale ne présentent aucun danger analogue.

En deuxième lieu, et ceci étant plus important, le rapport du Conseil voté à l'unanimité (ce qui ne sera pas toujours facile) produira certains effets juridiques qui seront supérieurs à la conciliation, mais certainement inférieurs au règlement par l'arbitrage politique obligatoire pour les Parties.

Ainsi l'arbitrage judiciaire aussi bien que l'arbitrage politique sont également nécessaires pour assurer la solution pacifique de tous les conflits internationaux (1).

§ 3. — *Du règlement judiciaire*

Comme toute société humaine, la communauté internationale qui est la plus large de toutes et qu'on a essayé d'organiser après la guerre mondiale, exige impérativement, si l'on veut qu'elle puisse assurer l'ordre par la justice et le progrès par la paix, qu'elle soit dotée des prérogatives indispensables pour toute société : le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Dans la marche ascendante vers la réalisation de cet idéal, hélas encore très éloigné, les efforts vers la justice internationale méritent une attention toute particulière. Etant donné que l'avance dans cette voie paraît la moins difficile, il est plus logique de s'attacher tout spécialement à forcer le progrès là où il offre le moins de résistance. Ce n'est d'ailleurs que suivre les traces de l'évolution des sociétés étatiques dans lesquelles l'évolution commence, et les premiers progrès réalisés sont justement dans le domaine judiciaire.

Encouragé par cette analogie historique permettant de grands espoirs, on doit se réjouir des progrès récents, certes insuffisants mais tout de même considérables, en matière de règlements judiciaires. Ces progrès représentent un pas de plus vers la réalisation de la justice internationale dans toute l'acception du terme, celle-ci impliquant non seulement l'obligation de recours dans tous les cas relevant de sa compétence, mais aussi supposant qu'elle ait à sa disposition des moyens efficaces pour faire exécuter ses décisions. Toutefois dans l'état actuellement existant des choses, le

(1) Schindler : *op. cit.*, p. 356.

règlement judiciaire dans sa manifestation vivante : la C. P. J. I. n'est que partiellement réalisée.

Des deux traits de la justice interne, comme le dit M. de La Pradelle, permanence et obligation « vers lesquels s'achemine, d'un mouvement inégal, la justice internationale pour devenir enfin une véritable justice, le second sans doute n'est pas encore atteint, mais le premier commence à se laisser saisir » (1).

Les traits distinctifs entre le règlement judiciaire et le règlement arbitral ont été déterminés par la section juridique du secrétariat de la S. D. N. dans un memorandum. Ils pourraient être formulés de la façon suivante : 1) la nomination des juges ne dépend pas des parties ; 2) le choix des normes matérielles à suivre par le Tribunal est également en dehors de la volonté des parties et 3) le caractère obligatoire de la juridiction. Les deux premiers traits étant en principe acquis dans la C. P. J. I., le troisième est très loin de sa réalisation définitive et ne trouve qu'une amorce dans l'art. 36 du Statut.

A ces traits on pourrait ajouter un autre, c'est la possibilité de différence dans la nature de la sentence (2).

Ayant constaté d'une manière laconique ce qui sépare la C. P. J. I. de la véritable justice internationale, vu ensuite sa différence à l'égard du règlement arbitral, nous sommes amenés à dire avec M. Brown que la C. P. J. I. n'est pas une cour de justice dans le sens strict, technique du mot, elle se rapproche davantage d'une Cour de Justice arbitrale telle que la 2^e Conférence de la Haye l'a voulu créer.

(1) De Franqueville : *L'œuvre de la C. P. J. I.*, Introduction, p. 3.

(2) Brown : *Arbitrage et Justice* ; R. D. I. L. C., 1924, nos 4-5, p. 322.

Cependant pour nous mettre au « pas » avec la terminologie courante et pour faciliter l'exposé, nous allons admettre l'équivalence entre le règlement judiciaire et la juridiction de la C. P. J. I., en dépit du fait que le recours à cette dernière reste essentiellement volontaire. De sorte qu'on peut affirmer avec M. Sétériades que par règlement judiciaire d'un conflit, il faut entendre le règlement opéré par la C. P. J. I. (1).

Si la C. P. J. I. fut établie le 16 décembre 1920 en exécution de la disposition de l'art. 14 du Pacte de la S.D.N., il y a lieu de constater tout de suite qu'elle ne fut pas créée *ex nihilo*. Les travaux des deux Conférences de la Haye de 1899 et surtout celle de 1907 lui furent d'une aide et d'une utilité tout à fait précieuses.

Les précédents même ne manquent pas, notamment la Cour permanente d'arbitrage, issue de la Conférence de 1899, laquelle tout en étant sur beaucoup de points essentiellement différente, n'en contient pas moins quelques éléments d'une juridiction internationale. On peut citer également la Cour Internationale des prises prévue par une convention votée à la 2^e Conférence. Ensuite on peut indiquer l'institution de la Cour de justice centre-américaine dont l'existence fut d'ailleurs très courte (1907-1917) mais instructive : brusquer le progrès expose au risque de recul au lieu d'avance ; la réalisation de la justice internationale obligatoire doit être entourée d'une grande prudence et de circonspection.

En dehors de ces essais, qui malgré leur différence profonde et leurs particularités, n'en conservent pas moins

(1) Opinion citée dans la thèse de M. Markovitch : *Les traités de conciliation et d'arbitrage de la Youg.*, p. 111.

un grand intérêt, il y a lieu d'attirer surtout l'attention sur la tentative d'institution d'une Cour effectivement permanente de Justice arbitrale à la 2^e conférence de la Haye.

Le but poursuivi par la création de la C. P. J. I. était l'institution d'une juridiction véritablement permanente, composée de juges professionnels, désignés d'avance et pour une période assez longue, par la collectivité des Etats ; ces juges statuent en dehors de toutes préoccupations politiques dans une atmosphère de justice. La Cour ainsi formée devrait non seulement rendre la justice aux Etats mais aussi créer des traditions et élaborer une jurisprudence (1).

Malgré tous les efforts faits en vue de la rendre obligatoire, la juridiction de la C. P. J. I. reste, en principe facultative. Toutefois, à la différence de l'arbitrage où d'une façon générale, tout est laissé à la volonté des Etats ; dans la procédure devant la C. P. J. I. la liberté des Etats n'existe qu'en ce qui concerne le recours même. Son organisation, son fonctionnement, ses pouvoirs ainsi que la procédure sont fixés par le Statut et sont indépendants de la volonté des Etats.

Cependant, par la signature de la disposition facultative de l'art. 36 habilement introduite dans le Statut, les Etats renoncent même à leur liberté de décider à leur guise si la Cour sera saisie ou non. Les parties signataires de ladite clause pourront porter le différend devant la Cour par une requête unilatérale, même contre le gré de l'autre. De sorte que le recours dans ce cas s'impose d'une façon inéluctable permettant ainsi à la Cour de faire figure d'une véritable Cour de justice.

(1) Politis: *op. cit.*, p. 157.

L'importance de cette clause mérite qu'on la regarde de plus près. Après avoir, dans son par. 1^{er} attribué à la Cour la compétence de statuer sur tous les cas portés devant elle par un accord commun entre les Parties, ainsi que sur tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur, l'art. 36 par. 2 stipule la disposition qui nous intéresse tout particulièrement : « Les Membres de la S. D. N. et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation d'un traité ;
- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international » (1).

L'art. 36 du statut ajoute d'ailleurs que cette déclaration peut être signée purement et simplement, ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, pour un délai déterminé.

Et *in fine* l'art. 36 contient la phrase suivante : « En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ».

Une première constatation qui s'impose, c'est que la formule du par. 2 est beaucoup plus étroite que celle du

(1) Le Fur et Chklovèr : *Recueil de textes de D. I. P.*, pp. 604-605.

par. 1^{er}, puisqu'elle ne vise que des différends « d'ordre juridique ». L'explication se trouve dans le fait que le par. 2 reproduit à peu de chose près, la formule que le Comité des juristes avait insérée dans l'avant-projet de statut qui établissait, une compétence obligatoire, au profit de la Cour (1).

En ce qui concerne la disposition de l'art. 36 par. 1, dont la plupart des Etats dans leurs traités particuliers ont largement bénéficié, il y a lieu d'insister tout spécialement sur la disposition qui se trouve consignée dans un certain nombre de traités aux termes de laquelle la C. P. J. I. se voit attribuer une compétence, un rôle de Tribunal de conflits, pour déterminer si le différend est d'ordre juridique ou bien d'ordre non-juridique. C'est une mesure très sage permettant d'éviter, ou tout au moins de suppléer et de diminuer les déficiences et les inconvénients de cette distinction consacrée dans l'immense majorité des traités relatifs à la solution pacifique des conflits internationaux.

Nous croyons intéressant de citer à titre documentaire, un vœu exprimé par l'I. D. I. dans sa résolution sur l'extension de l'arbitrage obligatoire votée à la session de New-York en 1929 sur le rapport de MM. Borel et Politis. L'I. D. I. exprime le vœu que les Etats dans toutes leurs conventions d'arbitrage ainsi que dans les clauses compromissoires signées par eux, conviennent de soumettre à la décision de la C. P. J. I. toutes contestations entre eux au sujet, soit de la compétence du Tribunal arbitral soit d'un excès de pouvoir de ce dernier allégué par l'une des Parties (2). Les réserves à la clause facultative ne constituent

(1) La Pradelle-Niboyet, *op. cit.*, t. 5, p. 294.

(2) *A. I. D. I.*, 1929, p. 304.

jamais un obstacle au caractère obligatoire de la juridiction, grâce à la compétence donnée à la Cour par l'art. 36 in fine de statuer sur sa propre compétence en cas de contestation sur ce point (1). Si cette compétence n'existait pas au profit des juridictions internationales, on risquerait de rendre toutes les obligations contractées en cette matière, illusoires en présence de la possibilité de mauvaise foi de puissance.

A la date du 15 juin 1935, le nombre des Etats liés par la clause facultative de l'art. 36 s'élevait à 44 de sorte qu'on peut dire, abstraction faite des réserves qui ont accompagné l'adhésion de certains Etats, que chacun des Etats signataires peut citer n'importe lequel des autres ayant signé ladite clause, devant la C. P. J. I. unilatéralement. Même si l'adversaire fait défaut, la cause est appelée et jugée, avec toutes les garanties nécessaires pour que la sentence puisse lui être opposée ; aussi l'autre partie a-t-elle tout intérêt à se faire représenter (2).

Pour les cas où certains Etats se sont engagés à recourir à une juridiction établie par la S. D. N., l'art. 37 du Statut stipule que la Cour constituera cette juridiction.

Ainsi nous avons brièvement parcouru les traits essentiels de la compétence de la Cour *rationae materiae*, qui pourrait être résumée ainsi : elle est en principe facultative, mais en vue de la rendre obligatoire pour les cas prévus par l'article 36 par. 2 il suffit de signer cette clause spéciale.

Il nous faut dire deux mots de la compétence de la C. P. J. I. *rationae personae*. Aux termes des art. 34 et 35 du statut, la Cour n'est ouverte que pour les Etats et l'art. 35 spécifie aux « Etats Membres de la S. D. N., ainsi

(1) Schindler, *op. cit.*, p. 287.

(2) Le Fur : *Précis de droit international public*, pp. 498-99.

qu'aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte ». En ce qui concerne les Etats non membres de la S. D. N. exception faite de ceux figurant à l'Annexe au Pacte, ils peuvent devenir justiciables de la Cour en remplissant certaines conditions fixées par une résolution du Conseil du 17 mai 1922. Aux termes de cette résolution, ces Etats peuvent plaider devant la C. P. J. I. au moyen d'une déclaration particulière (pour une affaire donnée) ou bien d'une déclaration générale (pour l'ensemble des procès) par laquelle ils acceptent la juridiction de la Cour conformément aux dispositions du Pacte de la S. D. N. et en s'engageant à exécuter de bonne foi les sentences qui vont être rendues, enfin à ne pas avoir recours à la force contre l'Etat qui se conformerait à ces sentences.

Les règles que la Cour appliquera dans la solution des litiges qui lui sont soumis sont déterminées dans l'art. 38 du statut :

« I. — Les conventions internationales soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ;

II. — La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit ;

III. — Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;

IV. — Sous réserve de la disposition de l'art. 59, (la force relative de la chose jugée) les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ».

Et *in fine* l'art. 38 ajoute : « La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono* ».

En faisant simplement mention du point III de cette énumération dont l'importance est primordiale puisqu'il a trait aux sources mêmes du droit international, et dont l'interprétation n'est pas moins différente, si l'on suit les tenants de l'école nationaliste ou ceux du courant positiviste, nous voudrions nous arrêter un instant sur la disposition finale de l'art. 38.

La possibilité pour la Cour de statuer *ex æquo et bono* a été vivement critiquée, en tant qu'elle s'applique à une Cour de Justice. Et, comme le constatent MM. de La Barra et A. Mercier dans leur rapport à la session de l'I. D. I. à Lausanne, cette disposition ne se retrouve pas dans l'avant-projet du Comité de 10 juristes. Introduite ultérieurement à la suite des discussions de Genève, elle ne pourrait d'ailleurs pas répondre à la pensée de ses promoteurs. Ainsi, il leur semble désirable que la compétence de la Cour, étant limitée aux questions d'ordre juridique susceptibles d'une solution en droit, fasse application exclusivement du droit international (1). D'autres auteurs affirment également que, dans l'intérêt même de l'autorité de la Cour, il ne faudrait pas l'autoriser à statuer *ex æquo et bono* (2). Pour cette tâche, les tribunaux arbitraux seraient tout indiqués.

D'après M. Verdross la généralisation de la compétence de la C. P. J. I. de statuer *ex æquo et bono* n'est pas souhaitable puisque la Cour serait exposée à être infidèle à sa tâche essentielle et à confondre le droit avec l'équité. Ceci détruirait en outre la conscience du droit et la sécurité

(1) *Annuaire I. D. I.*, Lausanne, t. II, 1927, pp. 578-79.

(2) Schindler, *op. cit.*, p. 29.

juridique, car à défaut d'une base solide, les décisions seraient abandonnées à l'arbitraire (1).

D'ailleurs la Cour elle-même montre très peu d'empressement pour sortir de ses attributions juridictionnelles. Ce sentiment s'est manifesté notamment dans l'affaire des zones franches (1929-32). Le juge américain M. Kellog déclara qu'une Cour de justice doit se borner à appliquer les règles de droit aux affaires qui lui sont soumises (2). Toutes ces tendances en vue de supprimer la possibilité pour la C. P. J. I. de statuer *ex æquo et bono* n'ont qu'un intérêt purement académique étant donné que l'article 38 *in fine* autorise la Cour expressément à le faire si les parties sont consentantes.

Avant de passer en revue les principaux traits de l'organisation et du fonctionnement de la Cour, il y a lieu de dire que son Statut a été modifié en 1929 par un Comité de juristes qui fut approuvé d'abord par le Conseil et ensuite par l'Assemblée de la S. D. N. le 14 sept. 1929. Toutefois, par suite de difficultés de différentes natures, ce nouveau statut n'entra en vigueur qu'au 1^{er} février 1936. Pour alléger notre exposé nous nous tenons à ce second statut qui est actuellement en vigueur.

En vue d'éliminer l'influence des gouvernements, et pour assurer autant que possible que le choix des juges soit fait parmi les juristes les plus réputés et les plus dignes de confiance, ils sont élus par la double majorité du Conseil et de l'Assemblée, sur une liste dressée par les sections nationales de la Cour Permanente d'arbitrage et présentée par cette dernière. Les Membres de la S. D. N. n'ayant pas

(1) Bourquin: *La sécurité collective*, pp. 203-204.

(2) Opinion citée dans Le Fuhr: *Précis...*, p. 505.

signé la convention de 1899 ont été autorisés à constituer des sections nationales en vue des élections à la C. P. J. I.

Si après 3 tours de scrutin, le Conseil et l'Assemblée n'arrivent pas à se mettre d'accord, l'art. 12 du statut stipule que, à la demande de l'un ou de l'autre, une commission médiatrice est désignée, à raison de 3 membres par organe, qui aura pour mission de pourvoir à cette élection. Si les difficultés persistent, la « commission de six » pourra choisir une personne en dehors de la liste officielle présentée par la C. P. A. L'accord demeurant impossible, les membres de la Cour déjà élus pourvoient aux sièges vacants parmi les personnes ayant obtenu des suffrages soit dans l'Assemblée soit dans le Conseil.

Ce système, comme on le voit très compliqué, sans rendre impossible tout abus, n'en diminue pas moins les chances et donne les garanties suffisantes pour que la personne élue soit digne de sa haute mission.

Leur nombre qui s'élevait primitivement à 11 juges et 4 suppléants, fut porté en 1929 à 15 juges, les suppléants s'étant vu supprimés.

Pour que la Cour soit régulièrement constituée, la présence de 9 magistrats suffit.

Aux termes des art. 26 et 27 du statut, si les Parties le désirent, les litiges concernant le travail ou relatifs au transit et aux communications, seront portés devant deux chambres spéciales.

Ces deux chambres sont nommées par la Cour pour 3 ans et composées de 5 membres. Appelées à statuer, elles peuvent se compléter par 4 assesseurs techniques avec voix consultative si les parties le désirent, ou si la Cour le décide.

A part ces deux chambres spéciales, il y en a également une troisième composée de 5 magistrats et qui est chargée

de statuer, à la demande des parties, en procédure sommaire. Celle-ci, sans supprimer complètement le débat oral, se borne à la procédure écrite plus expéditive et plus rapide.

Si des deux Etats ayant porté un litige devant la C. P. J. I. l'un d'eux a un ressortissant au sein de la Cour, ou bien si aucun d'eux n'en possède, l'art. 31 du statut autorise l'introduction d'un juge national pour chacun de ces Etats en litige.

La procédure normale pour saisir la Cour est la notification d'un compromis. Mais nous avons vu que la Cour peut être en vertu de l'art. 36 saisie par une requête unilatérale, même contre le gré de la partie défenderesse. Dans ce cas, la requête est immédiatement communiquée par les soins du Greffe de la Cour à toutes les puissances intéressées. Le Greffe en informe en outre, par l'intermédiaire du Secrétariat de la S. D. N., tous les membres de cette dernière.

La procédure comprend deux phases : la première écrite et la seconde orale.

En vertu de l'art. 43 du statut, la première consiste dans la communication au juge et aux parties des mémoires, des contre-mémoires et, éventuellement, des répliques, ainsi que de toute pièce et documents à l'appui.

C'est le Greffe qui est chargé des communications dont l'ordre et les délais sont fixés par la Cour.

Toute pièce produite par une partie doit être en copie certifiée conforme, communiquée à l'autre.

La seconde phase, par contre, comprend « l'audition par la Cour des témoins, experts, agents, conseils et avocats » (1).

(1) Le Fur-Chklaver, *ib.*, p. 606.

En principe, les audiences de la Cour sont publiques à moins que la Cour n'en décide autrement ou que les deux parties ne le demandent.

Les arrêts de la Cour sont définitifs. Le seul remède contre un arrêt est la procédure de revision qui est prévue par l'art. 61 dans des conditions nettement déterminées :

1) Découverte d'un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive, sans qu'il y ait faute d'ignorance de la part de l'Etat demandant la revision.

2) Demande, formée au plus tard dans le délai de 6 mois, à partir de la découverte du fait nouveau.

3) Et de toute façon avant l'écoulement de 10 ans à dater de l'arrêt.

Aux termes du par. 2 du même article : « la procédure de révision s'ouvre par un arrêt de la Cour constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères qui donnent ouverture à la révision et déclarant de ce chef la demande recevable. La Cour peut subordonner l'ouverture de la procédure de révision à l'exécution préalable de l'arrêt » (1).

En présence d'un litige relatif à l'interprétation d'une convention collective, tous les Etats signataires seront avertis par les soins du Greffe. C'est d'une grande importance étant donné que malgré le fait que la sentence ne leur sera pas opposable en raison du principe de relativité de la chose jugée, elle peut tout de même exercer une certaine influence sur les relations postérieures entre les Etats signataires. En outre, la Cour saisie ultérieurement d'un cas semblable est parfaitement fondée de tenir compte des précédents judiciaires en vertu de l'art. 38, al. 4.

(1) Le Fur-Cikhaver, *op. cit.*, p. 608.

Chacun des Etats co-signataires ainsi prévenus a le « droit d'intervenir au procès et, s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard » (art. 63).

Aux termes de l'art. 14 du Pacte de la S. D. N., la Cour qu'on allait créer avait pour mission non seulement de « connaître de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront » mais aussi de donner des « avis consultatifs sur tous différends ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'assemblée » (1).

Malgré les termes très nets de cet article le Statut de la Cour de 1920 ne contient aucune disposition relative à cette fonction consultative de la Cour. Cependant la pratique constituée en cette matière par la Cour a été consacrée lors de la révision du Statut en 1929 dans les art. 65 à 68 qu'on a ajoutés.

La pratique concernant la procédure des avis consultatifs a évolué dans un sens de rapprochement entre la procédure contentieuse et la procédure consultative.

Cette évolution a été dictée par la crainte de la Cour de la possibilité d'être obligée de se déjuger, si la question sur laquelle elle a formulé cet avis revenait devant elle sous forme contentieuse.

La juridictionnalisation de la procédure consultative a abouti, comme le dit M. Basdevant, à la force équivalente des avis et des arrêts de la Cour. En effet, les uns et les autres sont invoqués indifféremment comme autorité de jurisprudence soit devant la Cour par les plaideurs, soit par la Cour elle-même (2).

1) Le Fur-Chklaver, *op. cit.*, p. 309.

Basdevant : *La jurisprudence int.*, cours de doct., 1936-37, p. 45.

La question formulée en termes précis, sur laquelle l'avis consultatif est demandé, est exposée dans une requête écrite et signée soit par le Président de l'Assemblée soit par le Président du Conseil de la S. D. N., soit par le secrétaire général de la S. D. N. agissant conformément aux instructions de l'Assemblée ou du Conseil. Tous les documents susceptibles d'élucider la question doivent être joints à la requête (art. 65).

La requête demandant l'avis consultatif est notifiée sans délai par le greffier de la C. P. J. I. et par l'intermédiaire du Secrétaire Général de la S. D. N. à tous les Etats membres de la S. D. N. ainsi qu'aux Etats admis à ester en justice devant la Cour, et à toute Organisation internationale considérée par la Cour comme étant susceptible de fournir des renseignements sur la question. Par une communication spéciale et directe, le Greffier de la C. P. J. I. fait connaître que la Cour est disposée à recevoir, dans un délai fixé par le président, des exposés écrits, ainsi qu'à entendre des exposés oraux au cours d'une audience publique qui est tenue dans ce but.

Aux termes de l'art. 67 les avis consultatifs de la Cour seront prononcés en audience publique, le Secrétaire Général de la S. D. N., les membres, les Etats et organisations internationales directement intéressées étant prévenus.

Finalement, dans sa dernière disposition, qui en même temps marque d'une façon très nette le rapprochement opéré entre les deux procédures, le Statut dans son art. 68 stipule : « Dans l'exercice de ses attributions consultatives, la Cour s'inspirera en outre des dispositions du statut qui s'appliquent en matière contentieuse dans la mesure où elle les reconnaîtra applicables ».

Le bref aperçu donné ci-dessus sur la C. P. J. I. nous permet de constater que les progrès réalisés en cette matière sont considérables. Dans son évolution lente mais sûre, la justice internationale a traversé deux premières étapes : la justice facultative d'abord et la justice facultative réglementée qui est la phase actuelle. Il ne lui reste qu'à persévérer et à élargir le chemin sur lequel elle s'est engagée par l'art. 36, vers la réalisation définitive et complète de la justice obligatoire. L'analogie entre l'évolution de la justice internationale et nationale est si frappante qu'on peut légitimement penser que la première n'est pas encore arrivée à son terme (1).

Des deux traits imminents de la nature même de toute justice, la permanence seule est atteinte par la création de la C. P. J. I. Il a été impossible d'arriver à l'obligation et c'est ici, comme le dit M. La Pradelle, le vice profond de la S. D. N., et c'est la cause de toutes ses défaites anciennes et futures (2).

Quoi qu'il en soit la C. P. J. I. a fait preuve, pendant les quinze premières années de son existence, d'une activité qui n'est pas négligeable. Jusqu'à 1937 elle a rendu 26 arrêts et donné 27 avis, c'est un service appréciable qu'elle a rendu à la cause de la paix.

Toutefois, le progrès de la justice internationale et son triomphe définitif sont conditionnés non seulement par la nécessité de combler et de suppléer aux insuffisances et aux indéterminations du droit applicable, entraînant l'incertitude pour les Gouvernements, mais aussi et surtout par le

(1) Politis : *Justice internationale*, p. 20.

(2) De La Pradelle : *Les grands cas de la jurisprudence internationale*, cours doctorat, 1937-38, p. 42.

développement de l'esprit de solidarité et d'unité de la race humaine. Ceci nécessite une évolution de la morale internationale, ainsi que des mœurs des peuples dont la mentalité est si lourdement chargée des préjugés du passé.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

ARTICLE 1^{er}

L'ŒUVRE DE LA HAYE EN MATIÈRE DE SOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la conférence de la Haye a marqué une date très importante dans l'histoire du développement du droit des gens en tant que premier effort officiel et général de règlement pacifique sur la base du droit. L'honneur et le mérite de l'initiative de sa réunion reviennent à l'empereur Nicolas II profondément imbu des idées pacifiques et humanitaires.

Par une première circulaire de son Ministre des Affaires Etrangères, le Comte Mouravieff, adressée aux Etats représentés à la Cour de Saint-Petersbourg (12 août 1898), la Russie proposait la réunion d'une conférence pour discuter « des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels ».

La réduction des armements étant le point central de cette première circulaire provoqua un scepticisme non caché et disons-le nettement, une grande méfiance chez un certain nombre de Gouvernements.

Ils n'hésitèrent pas à prêter à cette initiative indiscutablement désintéressée, quoique utopique surtout dans l'état de choses qui existait en 1899, une arrière-pensée : la Russie veut augmenter sa puissance militaire en mettant un terme au développement de celle de ses rivaux.

A cette attitude de défiance de la part justement des plus grandes puissances militaires, il faut opposer l'accueil enthousiaste fait par les petits Etats à la proposition russe.

En présence de cette réaction, le comte Mourivieff, voulant éviter un échec, remit une deuxième circulaire qui élargissait notablement le programme tout en précisant les termes et les propositions vagues du premier rescrit.

La deuxième circulaire remise aux représentants des mêmes états le 30 décembre 1898 et formulée en 8 points peut être résumée de la façon suivante : a) régler la guerre ; b) la faire moins fréquente par l'emploi des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage ; c) enfin rendre la paix armée moins lourde en stipulant la non-augmentation des effectifs militaires. Le plus important pour nous est le point 8 : qui préconisait l'extension de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour les cas qui s'y prêtent.

Ainsi, une fois le programme précis mis sur pied, dégagé du vague et du mysticisme de la première circulaire, les Etats se montrèrent plus disposés à collaborer à cette œuvre.

Réunis à la Haye le 18 mai, la conférence comprenant 26 membres, ne tarda pas à s'apercevoir des difficultés qui barraient la route du succès. La principale tâche de la 1^{re} commission, qui fut la limitation des armements s'avéra très vite irréalisable. Malgré des efforts considérables, la 1^{re} commission échoua complètement dans son entreprise.

De sorte que, dès les premiers jours de la conférence, toute l'attention se porta sur les travaux de la 3^e commission, présidée magistralement par Léon Bourgeois et à laquelle fut assignée la tâche de résoudre la question des solutions pacifiques.

Il était évident qu'en dépit des obstacles qui s'élevaient de tous les côtés, il serait moins difficile d'avancer sur ce chemin pour plusieurs raisons : d'abord à cause de l'existence de tout un mouvement très développé favorable à l'arbitrage, l'existence d'un mouvement non seulement doctrinal mais ce qui est beaucoup plus important, dans l'opinion publique même. Les précédents relativement nombreux, auxquels s'ajoutaient les tendances au développement qui s'accroissaient sans cesse offraient à la commission une base solide pour ses travaux. Par contre, un mouvement analogue faisait complètement défaut en matière de désarmement.

Il ne faut pas non plus méconnaître le fait que l'entente était plus facilement réalisable sur la question de solution pacifique à cause de la possibilité de prendre des engagements moins catégoriques et à cause de leur réalisation lointaine.

Le désarmement voué à l'échec, les yeux du monde civilisé se sont portés sur la 3^e commission. C'est à elle qu'échoua la rude tâche de sauver la conférence d'une ruine complète, et de désavouer ceux qui dès le premier jour ne cessaient de l'accabler de sarcasmes.

Mais ce fait, a par contre, entraîné un grand inconvénient. L'échec sur les autres points principaux a amené l'opinion à être d'une exigence extrême envers la 3^e commission. Ainsi l'insuccès principalement dans le domaine du désarmement a fait croire à l'opinion publique qu'il

est absolument nécessaire de recueillir un succès, d'autant plus éclatant en matière du problème des solutions pacifiques. Et ceci ne manquera pas d'engendrer une grande amertume et une vive déception de la majorité de l'opinion mondiale en présence des « maigres résultats » de la conférence.

Comme le disait L. Bourgeois : « Pour nous rapprocher de la paix nous savions que la véritable route n'était pas celle du désarmement, qui semble courte mais que barrent des obstacles infranchissables, mais bien celle du droit, longue, aride et rude mais qui seule peut conduire au but. Le désarmement progressif sera la conséquence d'un état de plus en plus stable » (1).

Dans une large mesure c'est grâce à la brillante délégation française que la convention pour le règlement pacifique a pu être élaborée. Le choix des personnes ne pouvait vraiment être supérieur. L. Bourgeois, le Professeur Renault pour ne citer que ces 2 noms ont rendu des services inappréciables.

Le résultat d'efforts incommensurables pendant de nombreuses semaines fut le vote de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Elle est répartie en quatre titres dont chacun touche un des quatre modes préconisés : des bons offices et de la médiation, des commissions internationales d'enquêtes, de l'arbitrage. Tout ceci précédé d'un article d'une portée générale, qui a pour titre « du maintien général de la paix ».

L'esprit général de la convention ressort de l'article 1^{er} qui stipule : « en vue de prévenir autant que possible le

(1) Opinion citée dans L. Renault : *L'œuvre de la Haye*, 1899 et 1907, p. 31.

recours à la force dans les rapports entre les Etats, les puissances contractantes conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux ».

Malgré le mot « conviennent » qui par sa nature indique une obligation, de l'ensemble de cet article il résulte qu'il ne s'agit que d'une promesse générale de bons efforts, sans aucun engagement précis de caractère juridique.

Vue l'importance de cette convention pour l'évolution et le développement du système de règlement pacifique, nous ne croyons pas inutile de jeter un coup d'œil rapide sur ses principales dispositions. Et tout d'abord, celles concernant les bons offices.

Dans son article 2, la Convention prévoit qu'en cas de dissentiments graves, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices d'une ou de plusieurs puissances amies.

Il s'agit d'un quasi-engagement. Les puissances en litige se réservent le droit d'apprécier si le cas permet l'emploi des bons offices.

Aux termes de l'article 3, les puissances jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent les bons offices de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent. L'exercice de ce droit ne peut pas être considéré comme un acte peu amical.

Donc, les bons offices demandés (art. 2) ainsi que ceux offerts (art. 3) ont un caractère facultatif très prononcé.

Les auteurs s'en rendaient d'ailleurs parfaitement compte, et ils n'auraient certainement pas inséré cette dernière disposition (art. 3 *in fine*) s'il ne s'était pas agi de

la médiation qui se trouve incluse dans cet article comme d'ailleurs dans les deux autres précédents.

En dehors des dispositions sus-mentionnées qui sont applicables aussi bien à la médiation qu'aux bons offices, l'art. 4 détermine la mission de la médiation de la façon suivante : « le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent être produits entre les Etats en conflit ».

Aux termes de l'art. 5, les fonctions du médiateur cessent du moment qu'il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.

Ces dispositions parfaitement rationnelles, qui ont ainsi reçu une consécration officielle, ont le mérite de fixer des limites précises entre la médiation et l'intervention. Ceci n'était pas inutile étant donné les cas nombreux de l'histoire diplomatique où le médiateur n'a pas hésité à imposer sa volonté.

L'acceptation de la médiation ne suspend pas les préparatifs militaires ni les hostilités (art. 7).

Vue la nature de la médiation et l'état du droit à cette époque on ne peut pas nier la sagesse de cette mesure.

Il y a lieu cependant de faire une petite remarque concernant le silence du texte sur la question suivante : la médiation a-t-elle pour effet l'interdiction du recours aux armes avant son issue positive ou négative ? Nous croyons que la réponse ne peut être qu'affirmative étant donné que la médiation est offerte et acceptée avant que les Etats en litige n'aient entamé les hostilités ; celle-ci doit entraîner le retard du recours à la force.

La dernière disposition relative à la médiation est l'art. 8 qui introduit la médiation dite spéciale ou double. Dûe à la proposition du délégué américain Holls, elle vise surtout les cas où les parties en litige n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur le choix du médiateur. L'idée est séduisante au premier abord vu que les conditions de réussite de toute médiation sont que le médiateur inspire une certaine confiance aux parties.

La convention édicte une recommandation pour l'emploi de cette institution : en cas d'un différend grave, et tant que les circonstances le permettent, un des Etats en conflit choisit une puissance à laquelle il confie la mission d'entrer en rapports directs avec la puissance choisie par l'autre.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder 30 jours, les Etats en litige cessent tous rapports directs au sujet du conflit. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances médiatrices demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

La médiation double prévue dans ces conditions par la convention n'est que la transposition dans le domaine du droit international de la mission des témoins d'un duel. Sans avoir à juger la valeur de cette institution comme moyen de vider les conflits d'honneur entre les individus il est certain que dans les cas de difficultés entre les Etats, il est à craindre que dans la pratique les médiateurs n'épousent si bien la cause de leurs mandataires, que finalement ce conflit se généralise.

Comme il fallait s'y attendre cette innovation, peu heureuse est restée lettre morte.

Le troisième mode de solution pacifique adopté par la Convention de 1899 est la Commission internationale d'enquête. Elle fut proposée par la Russie dont le projet de convention servit si utilement la 3^e Commission.

L'idée directrice qui a guidé le gouvernement russe était qu'il fallait multiplier les modes de solution mis à la disposition des Etats, en s'efforçant de trouver des modes différents et convenant tout particulièrement à chacune des catégories de différends qui pourraient surgir.

La convention introduit ce nouveau procédé pour les différends n'engageant ni l'honneur, ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait. Les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pas pu aplanir le différend par des négociations diplomatiques instituent en tant que les circonstances le permettent, une commission internationale d'enquête, chargée de faciliter la solution de ces litiges, en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait.

La commission internationale d'enquête est constituée en vertu d'une convention spéciale par laquelle les Parties précisent les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires. Cette innovation a des avantages appréciables. Il n'en est pas moins vrai que l'institution a eu beaucoup de difficultés pour trouver sa place dans la convention, en raison de la méfiance exagérée surtout de la part de petits Etats ; l'extrême timidité et la prudence des dispositions de la convention en sont la preuve visible.

Néanmoins, la commission internationale d'enquête a le très grand avantage de prévenir le danger d'une contradiction entre les résultats des enquêtes nationales. En donnant la possibilité de gagner du temps pendant lequel

les passions ont la chance de se calmer, elle présente une grande utilité.

Bien entendu, dans cette institution, tout dépend de la volonté des Parties, le recours aussi bien que sa composition, la procédure ainsi que l'acceptation de ses résultats. Cependant, au point de vue moral il serait très pénible pour l'Etat de ne pas approuver les résultats de l'examen fait par des personnes impartiales et d'une haute autorité morale.

La 3^e Commission avait à sa disposition, deux moyens : en premier lieu les moyens diplomatiques, ensuite le moyen juridique — l'arbitrage.

C'est dans ce dernier mode qu'on a mis tout particulièrement l'espoir. Ceci doit être surtout attribué au fait que le mouvement pacifique et notamment l'Union Parlementaire a fixé l'attention de l'opinion publique et des Gouvernements principalement sur l'arbitrage.

Un autre facteur militait puissamment en faveur de l'arbitrage. Les susceptibilités nationales et les appréhensions, surtout de la part des petits Etats balkaniques, étaient moins grandes à l'égard de l'arbitrage qu'envers les moyens diplomatiques. Cependant ceux-ci, pour n'être pas tout aussi juridiques, sont plus souples et plus universels.

« L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ». Cette définition de l'arbitrage renfermée dans l'art. 15, quoique sujette à critique puisqu'elle ne comprenait pas tous les cas auxquels l'arbitrage était susceptible de s'appliquer, était exacte dans l'ensemble. Malgré ses imperfections, on y a recours encore aujourd'hui à cause de sa concision qui suffit à compenser, d'après l'avis de nombreux auteurs, ses défauts. L'article

16 n'est pas de moindre importance. On y trouve inséré l'affirmation du principe que dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissants signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable pour régler les litiges qui n'ont pas été résolus par la voie diplomatique. Ainsi la Convention de 1899 assigne à l'arbitrage le domaine de la solution des différends d'ordre juridique. Toutefois l'art. 17, par. 2 stipule que la convention d'arbitrage obligatoire peut concerner tous les litiges. En dépit de tous les efforts tentés en vue de l'introduction dans la convention de l'arbitrage obligatoire, il était absolument impossible qu'on arrive à le faire malgré les faveurs de nombreuses délégations. De sorte que l'arbitrage tel qu'il est prévu est essentiellement facultatif. Cependant cette disposition constitue un réel progrès par le fait qu'on reconnaît qu'il y a des litiges qui sont par leur nature, arbitrables. La soumission de bonne foi à la sentence arbitrale est incluse dans l'art. 18. On a soin de réserver dans l'art. 18 la faculté pour toutes les puissances de conclure des conventions générales ou particulières, stipulant l'arbitrage obligatoire pour la solution, soit de tous les différends, soit de certains différends seulement. Pour faciliter leurs conclusions, on a élaboré un règlement de procédure très détaillé.

Le premier essai d'institution d'une Cour internationale se trouve ébauché dans les art. 20 et 21 relatifs à la Cour Permanente d'Arbitrage. L'arbitrage jusqu'alors dispersé et nomade, fut rassemblé, fixé à la Haye. Il est certain qu'il n'y a qu'un mot qui soit exact dans ce titre, c'est l'arbitrage. Au fond ce n'est qu'une simple liste d'arbi-

tres laissée à la disposition des Etats qui voudraient recourir à ses services. En vertu de l'art. 44, la liste des membres est composée de façon que chaque Etat contractant désigne au plus 4 membres, parmi les personnes d'une « compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres ». En cas de conflit, les Etats ont la faculté de choisir sur cette liste les personnes qui vont constituer le futur tribunal. La procédure ainsi que les pouvoirs des arbitres sont exposés avec beaucoup de détail et de netteté dans le chapitre II de la convention. Les seuls organes permanents sont le bureau qui sert de greffe et le conseil administratif composé du ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas et des représentants diplomatiques des Etats accrédités à la Haye. Bien qu'elle n'ait pas eu l'ampleur et la portée désirées, il ne faut pas oublier l'importance des travaux qui l'ont précédée ainsi que la reconnaissance même du principe qui reçoit sa première manifestation vivante par son insertion dans une convention générale. La création de la C. P. J. I. n'aurait certainement pas été possible sans l'œuvre de la conférence de 1907 et celle-ci à son tour sans celle de 1899.

Avec le recul du temps, indispensable pour juger les choses, objectivement, nous croyons que la Conférence de la Haye, bien qu'elle n'ait pas réussi à satisfaire complètement les espérances que le monde pacifique mettait en elle, n'en est pas moins féconde en conséquences importantes aussi bien juridiques que politiques.

L'une des originalités de la Conférence a été de s'occuper des intérêts généraux des nations sans y avoir été amenée par la lutte.

Plus d'une mesure sage et humanitaire fut, grâce à elle, introduite dans le droit international. La Conférence de la Haye a réussi à faire disparaître certaines divergences d'opinion et d'interprétation existant à l'époque ; quelques règles de droit international ont été fortifiées, amendées, ou même renversées.

Les règles concernant les bons offices et la médiation ont été fixées d'une façon non équivoque. La Commission internationale d'enquête fut introduite dans le droit international. L'arbitrage fut définitivement consacré, un mécanisme fut établi par lequel un tribunal temporaire pourra être choisi sur une liste permanente de juges ; également un code de procédure fut élaboré qui servira comme base à de nombreux traités d'arbitrage conclus ultérieurement par les Etats sur l'impulsion justement de cette convention.

Dans la période allant de 1899 à 1907, plus de 60 traités d'arbitrage ont été conclus et dans plus de 40 traités d'amitié, de commerce et de navigation etc... des clauses compromissaires ont été insérées (1). Mais si elle a déclenché la conclusion de nombreux traités d'arbitrage obligatoires, la convention elle-même n'impose rien. Ce qui la caractérise justement, c'est de mettre à la disposition des Etats plusieurs modes de solution des différends, selon la nature des conflits qui viendraient à surgir entre eux.

Il faut souligner tout particulièrement l'œuvre de codification partielle du droit des gens, notamment en matière de procédure arbitrale.

Un autre aspect qui mérite l'attention, c'est le fait que jusqu'à la Haye ce sont les grandes puissances qui légifè-

(1) Schindler: *Op. cit.*, p. 361.

rent. A la Haye, les Etats marquent leur volonté de coopérer à l'élaboration de la loi de la communauté sur la base tout au moins nominale de l'égalité (1).

Le principe de la supériorité des intérêts généraux sur les intérêts particuliers, l'égalité juridique des Etats, l'existence et l'unité de la communauté internationale furent hautement affirmés.

On a souvent dit qu'à la Haye on eût pu faire mieux et davantage. A notre avis, cette question est d'une importance secondaire ; même avec ses insuffisances et imperfections, l'œuvre directe de la première conférence de la Haye et encore davantage la grande influence qu'elle a exercée méritent une place sinon brillante, tout au moins honorable dans les annales du droit international et marquent une date importante dans l'évolution des modes pour la solution pacifique des différends internationaux.

ARTICLE 2

LA SERBIE A LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE SA DÉLÉGATION

L'accueil fait par l'opinion publique serbe aux idées généreuses et humanitaires contenues dans la proposition russe fut des plus chaleureux.

La convocation de cette conférence souleva tout un mouvement d'enthousiasme ; des projets pleins de mirage furent élaborés, on voyait la guerre bannie, l'humanité libérée de ce fléau.

(1) La Pradelle : *La Justice internationale*, cours de doctorat, 1932-33, pp. 18 et suiv.

Après avoir conquis sa pleine indépendance au Congrès de Berlin en 1878, la Serbie était en pleine effervescence. Extrêmement jalouse de son indépendance reconquise au prix de sacrifices innombrables, pendant des luttes plusieurs fois séculaires, la Serbie, fière de son passé glorieux et pleine de confiance dans l'avenir, s'apprêtait à faire dignement ses débuts diplomatiques à une Conférence mondiale.

A la note de Baufort, ministre des Affaires Etrangères des Pays Bas, qui d'accord avec l'initiateur, convoqua les Etats pour le 18 mai à la Haye, le Gouvernement Serbe s'empessa de répondre affirmativement.

Le choix des délégués fut soigneusement étudié et après de nombreuses consultations, on décida de nommer comme principaux représentants M. Miyatovitch, Ministre de Serbie à Londres et le Professeur Veljkovitch de la Faculté de droit de Belgrade. Une fois à la Haye, après l'ouverture solennelle, les délégués serbes firent preuve d'une grande activité au sein de la 3^e Commission.

Nous voudrions tout de suite indiquer un fait qui a certainement beaucoup nui aux travaux et qui a, tout à fait au début, diminué l'enthousiasme des délégués des petits Etats. C'est leur exclusion des travaux des comités où fut faite la plus grande partie du travail utile (1). Cette erreur n'a pas manqué de produire des conséquences fâcheuses qui eussent pu être facilement évitées.

Il s'en est suivi une méfiance envers tout ce qui se passait à l'intérieur de ces Comités. On redoutait que les travaux de ces organes soient uniquement favorables aux grandes puissances, au détriment des intérêts des petites.

(1) La Pradelle : *La Conférence de la Paix*, 1899, R. G. D. I., p. 884.

Ces appréhensions et ces craintes, d'une menace pour leur indépendance, mélangées avec peut-être une dose de jalousie, se firent sentir très tôt. De sorte qu'on assiste à un spectacle extraordinaire ; les petits Etats et notamment la Serbie, animés par l'esprit le plus pacifique du monde, prêts à contracter l'arbitrage obligatoire même, sont amenés souvent impressionnés et intoxiqués pour ainsi dire par un sentiment de défiance, non seulement à freiner les travaux de la Conférence, mais aussi à empêcher l'institution de certaines dispositions qui auraient été surtout utiles pour eux-mêmes.

A part ce côté négatif, il est de notre devoir de rendre hommage à leur vif désir de paix, leur bonne foi et profonde sincérité, même quand ils font fausse route. Nombreuses sont les interventions des délégués serbes qui sont d'une grande utilité pour la cause commune. Plus d'une fois, leur collaboration s'avère fructueuse, leurs remarques judicieuses. Et il est réconfortant de constater qu'à la fin de ces deux mois de coopération étroite, ils ont acquis les sympathies et l'estime de la Conférence entière.

M. Meurer cite comme s'étant particulièrement distingué comme délégué scientifique le Professeur Veljkovitch (1).

M. W. Stead, dans sa chronique de la Conférence de la Haye 1899, p. 246, en parlant des délégations des Etats des pays balkaniques dit : «... Comme ensemble, ce n'était pas l'élément de moins de valeur de la Conférence. Quelques uns étaient des hommes de grande valeur naturelle et parmi eux, un au moins rendit des services sans prix à la Conférence. Aucun délégué n'était plus charmant que

(1) Meurer : *Die Haager Friedens Konferenz*, vol. I, p. 23.

M. Miyatovitch pour la bonne humeur et l'intérêt aimable dans le monde, unis à une grande expérience des hommes et des choses. Il était assisté du Dr. Veljkovitch, auquel je renouvelle l'expression de ma reconnaissance pour sa protestation contre la mauvaise clause honneur et intérêts essentiels ».

ARTICLE 3

LA THÈSE DE VELJKOVITCH CONCERNANT LA MÉDIATION

Avant de présenter les idées que M. Veljkovitch soutint à la 3^e Commission en matière de médiation, nous croyons utile de jeter un coup d'œil sur les principaux projets dont fut saisie la Commission. La délégation anglaise soumit un projet de convention pour la solution pacifique des conflits. La Russie et les Etats Unis firent de même, tandis que l'Italie se contenta de présenter un amendement.

Sans pouvoir nous attarder sur ces différents projets, nous allons brièvement présenter les dispositions essentielles du projet russe concernant la médiation. Le Gouvernement russe soumit dès le premier jour de la Conférence ses projets intitulés : 1) « Eléments pour l'élaboration d'un projet de convention à conclure entre les Puissances participant à la Conférence de la Haye » et 2) « Projet de code d'arbitrage » (1).

Ces projets dont l'auteur était le jurisconsulte russe de Martens, servirent comme base de discussion à la 3^e

(1) La Conférence Internationale de la Paix, Ministère des Affaires Etrangères de la Haye, 1899, 1^{re} partie, pp. 156 et suiv.

Commission. La note russe écarte en principe la médiation obligatoire. Elle donne une formule fort séduisante de la médiation qui indique bien ce qui la distingue de l'intervention : « la médiation influe sur le libre arbitre sans le contester ».

Ensuite la note souligne l'importance de l'accord des parties en conflits concernant la demande de médiation, le choix du médiateur et l'utilité de sa désignation antérieure, pour le succès de la médiation.

Le projet prévoit l'obligation pour les neutres d'offrir la médiation. Les neutres ont le devoir d'offrir leur médiation, non seulement pour terminer la guerre, mais encore pour la prévenir.

Quelle attitude fut prise par la Serbie envers la médiation ?

Nous devons tout de suite dire que cette attitude fut entièrement dictée par les appréhensions et la crainte de voir la médiation dégénérer en intervention.

Nous avons vu que le projet russe ne stipule pas d'une façon générale la médiation obligatoire. En dépit de cela, la Serbie fera tout son possible pour modifier la teneur du projet qui y est relative.

C'est d'abord, au sujet de la médiation demandée (art. 2), que la délégation serbe manifeste ses susceptibilités.

La Serbie insiste pour que le champ d'application soit précisé, et limité aux cas de dissentiment grave pouvant amener la guerre. En plus, Veljkovitch préconise le remplacement du mot « conviennent » par le terme « décident », ayant un sens plus contractuel.

La Commission dut céder devant la résistance acharnée des petits Etats, surtout de la Serbie et de la Roumanie.

Après avoir obtenu satisfaction sur la médiation demandée, Veljkovitch veut obtenir des apaisements en ce qui concerne les dangers d'intervention résultant de l'art. 3 stipulant la médiation offerte.

A la séance du 20 juillet, désirant mettre l'art. 3 en harmonie avec l'art. 2, Veljkovitch insiste sur la nécessité d'indiquer également qu'il s'agit d'un cas de conflit grave. Il suggère donc de substituer au mot « aux Etats en conflit », *in fine* du premier alinéa, les mots « aux Etats entre lesquels a surgi un conflit grave pouvant amener la rupture des relations pacifiques ».

Le rapporteur, le baron Descamps, répond qu'il est d'avis que la concordance existe entre les deux articles et que la nouvelle rédaction a le défaut de rendre la terminologie plus vacillante, mais que la question pourrait être examinée dans le Comité d'examen.

Après cette intervention, Veljkovitch se contente des explications données, à condition que ces explications soient insérées au procès verbal « comme étant l'interprétation authentique de la Commission ». Il en fut ainsi.

Une autre disposition de l'art. 3 provoqua des inquiétudes et une vive réaction : c'est la stipulation que l'offre de la médiation ne peut être considérée comme un acte peu amical.

A la même séance du 20 juillet, ceci amena Veljkovitch à observer qu'il conviendrait également de prévoir le cas où la Puissance à qui la médiation est offerte ne serait pas en mesure de l'accepter, et il proposa de décider que le refus en question ne pourrait pas être également considéré comme un acte peu amical.

A cette proposition, s'oppose le délégué allemand le Dr. Zorn. Il déclare que ce que Veljkovitch a dit est de

toute évidence, qu'il s'agit ici d'une œuvre de paix générale et qu'il ne convient pas de parler de refus, acte qui peut faire éclater la guerre.

L'intervention du distingué représentant de l'Allemagne ne réussit pas à dissiper les appréhensions du délégué serbe, tout au contraire. Nous voyons M. Veljkovitch vivement répliquer qu'il ne comprend pas pourquoi le refus d'une offre inopportune de médiation devrait être considéré comme un acte plus dangereux pour le maintien des bons rapports entre les deux Etats, que l'offre inopportune elle-même. C'est au contraire l'offre qui peut provoquer le froissement et envenimer les rapports entre les Etats, tandis que le refus n'est en somme qu'un acte de légitime défense contre une immixtion étrangère.

En présence de cette intransigeance, et voyant l'impossibilité d'aboutir, l'éminent président de la Commission L. Bourgeois se voit obligé d'intervenir et de mettre les choses à leur place naturelle. Il déclare que le refus ne peut être considéré comme un acte peu amical, mais le Comité ne voulut pas avoir l'air d'encourager le refus, en adoptant une disposition expresse telle que le délégué de la Serbie la désirerait.

Grâce aux explications du président, Veljkovitch se déclare satisfait, celles-ci étant adoptées par la Commission et insérées au procès-verbal.

Il est significatif que bien qu'elle ait obtenu toutes les garanties désirées, la Serbie croit nécessaire de faire une déclaration embrassant toutes ses observations concernant la médiation.

La déclaration dont la lecture a été donnée par Miyatovitch est libellée dans les termes suivants :

« Au nom du Gouvernement royal de Serbie, nous avons l'honneur de déclarer que l'adoption par nous du principe de bons offices et de médiation n'implique pas une reconnaissance du droit pour les Etats tiers d'user de ces moyens autrement qu'avec la réserve extrême qu'exige la nature délicate de ces démarches.

Nous n'admettons les bons offices et la médiation qu'à condition de leur conserver pleinement et intégralement leur caractère de conseil purement amical, et nous ne saurions jamais les accepter dans des formes et des circonstances telles qu'elles pourraient leur imprimer le caractère d'une intervention » (1).

Sous réserve de revenir ultérieurement sur l'ensemble de la thèse serbe et sur sa critique objective, nous dégagons une première constatation.

Toutes les interventions, observations et propositions de la Serbie prouvent et font ressentir son extrême susceptibilité et sa crainte non cachée de voir les grandes puissances abuser du droit de médiation et exercer une intervention menaçant son indépendance et dignité nationales.

ARTICLE 4

L'ATTITUDE DE LA SERBIE

A L'EGARD

DES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUETE

C'est l'article 14 du projet russe qui préconise cette institution nouvelle. Telle qu'elle est formulée dans ce

(1) Conf. int. de la Paix, Doc. du Min. des Aff. Etr. des Pays-Bas, La Haye, 1899, pp. 61-63.

projet, la Commission internationale d'enquête aurait dû être obligatoire sous réserve de l'honneur et des intérêts vitaux. Elle était destinée aux cas où se produiraient des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances « locales ayant donné lieu à un litige d'ordre international qui ne pourrait pas être résolu par les voies diplomatiques ». Leur mission consiste dans la constatation des circonstances ayant donné matière au dissentiment et à « éclaircir sur les lieux, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait ».

Cette obligation d'ailleurs fortement restreinte par les réserves de l'honneur et des intérêts vitaux effraya le gouvernement serbe et en se faisant l'interprète des sentiments de la plupart des petites puissances surtout balkaniques, il lui opposa une résistance farouche.

De nouveau c'est à Veljkovitch qu'échoit la tâche d'exposer le point de vue serbe et les raisons de l'impossibilité pour son gouvernement d'accepter l'institution de la Commission, au moins telle qu'elle est prévue dans le projet du Comité d'examen.

Il prend la parole à la séance du 19 juillet, et insiste sur le fait que, si son gouvernement demande la suppression des dispositions concernant cette institution ce n'est pas qu'il est absolument et dans tous les cas hostile à la Commission. Au contraire, le gouvernement serbe est prêt à reconnaître que dans certaines circonstances spéciales et exceptionnelles, cette institution librement consentie par les parties intéressées, peut rendre des services importants. Elle peut donner notamment, à une enquête sur des faits matériels, une autorité que l'opinion publique des Etats tiers ne voudra peut-être pas toujours reconnaître aux enquêtes faites par les seules autorités nationales, surtout lorsque

pareille enquête aura été faite dans une atmosphère surchauffée par les passions.

Mais ces circonstances, continue Veljkovitch, sont tout à fait exceptionnelles. Elles ne paraissent pas justifier la généralisation du procédé, car ce qu'il y a au fond de toute demande d'enquête, dit-il, c'est un soupçon plus ou moins direct sur l'impartialité de l'enquête faite par les seules autorités nationales de l'autre Etat. D'autre part, continue Veljkovitch, l'acceptation par un Etat de la proposition de nommer une Commission internationale implique le consentement de soumettre l'action de ses propres autorités, tout au moins pour un fait déterminé, à une sorte de contrôle international. Or, ce contrôle consenti sur ses propres autorités, est un terrain sur lequel, dit-il, on ne saurait jamais s'engager avec assez de prudence. Parmi les susceptibilités qu'éprouvent tous les Etats il y en a qui sont incontestablement légitimes et qu'il ne faut pas froisser sous peine de discréditer l'institution tout entière.

Après avoir fait le procès de l'institution d'une façon générale, Veljkovitch passe à la critique de l'art. 9 du projet du Comité d'examen élaboré lui-même sur la base du projet russe. Il dit, notamment, que cet article du projet n'offre aucune garantie contre l'usage inopportun des commissions internationales d'enquête. Il critique d'abord la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux des Etats qui s'y trouve incluse : cette formule est, sans doute, excellente en théorie ; même au point de vue politique, il n'y a rien à reprendre pour les rapports des Grandes Puissances entre elles. Mais lorsqu'il s'agit des rapports entre celles-ci d'un côté et de petites de l'autre, Veljkovitch se demande si en pratique, les Grandes Puissances se montreront toujours disposées à reconnaître aux petits Etats les mêmes susceptibilités dont

elles ne manqueront pas de faire preuve elles-mêmes. Donc, dans la clause relative à l'honneur de l'art. 9 il y a une source d'inégalité de traitement entre les grandes et petites puissances, inégalité, dit-il, que nous pourrions, quelquefois étant les plus faibles, être forcés de subir en fait, mais qu'il nous est absolument impossible de consacrer en droit par nos signatures.

Un autre appui pour cet argument de Veljkovitch est la disposition ajoutée par le Comité d'examen au texte primitif russe : c'est la clause « en tant que les circonstances le permettent ». Or, il n'est pas nécessaire prétend-il, d'être très initié à la vie politique internationale pour savoir que les circonstances permettent bien souvent beaucoup de choses aux grands et aux forts uniquement parce qu'ils sont grands et forts. De sorte qu'en pratique il y aura la possibilité pour les grandes puissances d'imposer aux petites la nomination d'une Commission internationale d'enquête toutes les fois qu'elles le jugeront conforme à leurs intérêts ; le cas inverse ne pouvant jamais se produire.

Ceci dit, Veljkovitch constate qu'une institution future la meilleure, qui ne fonctionnerait que lorsque l'un des contractants le voudrait, ne pourra jamais être considérée comme étant en harmonie avec les exigences d'honneur et de dignité de l'autre contractant.

Après avoir examiné de ce point de vue l'institution, Veljkovitch doit évidemment conclure que si on l'adoptait, on ne pourrait guère se targuer d'avoir fait accomplir un progrès au droit international. Une institution, poursuit-il, qui ne ferait que seconder les forts vis-à-vis des faibles serait directement contraire, non seulement à la tendance du droit international, mais aussi à toute idée de justice et d'équité en général.

Le délégué serbe profite encore une fois de cette occasion pour dire que si la Commission internationale d'enquête pouvait être organisée de façon à ce que l'engagement d'y recourir soit également applicable à tous les contractants, il y aurait dans ce cas là le moyen de s'entendre. Mais puisque le Comité d'examen malgré ses efforts n'est pas arrivé à présenter une formule exempte des vices susmentionnés, il conclut que l'institution n'est pas mûre pour entrer dans le droit international conventionnel.

En terminant son long exposé, qui fut accueilli par des applaudissements de la part des petits Etats, le délégué de la Serbie rappelle à la Commission qu'elle a déjà, au cours de ses travaux, rencontré des difficultés analogues. Elle n'a pas hésité dit-il, à les tourner, en laissant la matière toute entière dans le domaine du droit international non écrit, en exprimant l'espoir que le sentiment de la solidarité internationale se développant et le progrès des mœurs aidant, il n'en résulterait pas dans la pratique des abus criants. Faisant ainsi allusion à l'échec que l'arbitrage obligatoire avait subi, Veljkovitch, tout en se prononçant pour le principe de l'institution, croit que la même solution s'impose pour la Commission internationale d'enquête (1).

La troisième Commission en présence de cette hostilité, se voit obligée de renvoyer le texte concernant la Commission internationale d'enquête au Comité d'examen. Et, comprenant l'erreur commise en laissant les petits Etats en dehors de cet organe ce qui n'a fait, qu'augmenter leur méfiance, elle admit la présence des délégués serbes.

A la séance du 19 juillet du Comité d'examen, le texte fut remanié pour apaiser les craintes des petits Etats. Ainsi

(1) *Conférence internationale de la Paix*, 1899, La Haye, pp. 50-52.

modifiée, l'institution est adoptée par la Serbie. Mais voilà un autre petit Etat qui, partageant sur tous les points la manière de voir de la Serbie, ne considère pas comme suffisantes les satisfactions données par les modifications successives du texte. Il s'agit de la Roumanie qui propose des dispositions nouvelles destinées à mettre davantage en lumière le caractère purement facultatif du recours aux Commissions d'enquête, appuyée par certaines grandes puissances qui ont compris comme le dit M. de La Pradelle, que les « Commissions internationales d'enquête peuvent être plus gênantes encore pour eux que pour les petits Etats » (1).

A la séance du 22 juillet, Veljkovitch combat cette proposition. Il déclare que le caractère facultatif est suffisamment marqué par la 2^e rédaction du Comité d'examen. Mais il ne faut pas se méprendre sur les mobiles qui font agir le délégué serbe. C'est dans le même esprit que le délégué roumain qu'il agit tout en combattant sa proposition. Justement, il a peur qu'en introduisant de nouvelles stipulations on compromette l'idée fondamentale, c'est-à-dire le caractère facultatif. Il dit notamment que, moins une formule contient de clauses susceptibles de provoquer de discussions, plus elle sera favorable aux petites puissances qui sont moins en mesure que les grandes de faire prévaloir leurs opinions (2).

L'intervention du délégué serbe s'avère infructueuse. S'il maintient son point de vue sur l'institution, nombreuses sont les grandes puissances qui changent d'opinion et se rendent compte des inconvénients que pourrait présenter

(1) A. La Pradelle: *La Conférence de la paix*, R. G. D. I. P., 1899, p. 775.

(2) *Conf. ind. de la paix*, La Haye, 1899, p. 84.

la Commission et s'empressent de voter le texte proposé par la Roumanie.

Cette fois encore, comme nous l'avons fait dans l'article précédent nous remettons l'étude critique de la thèse serbe pour plus tard.

ARTICLE 5

LA SERBIE ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

La note du gouvernement russe écarte l'arbitrage pour les différends politiques. Après avoir indiqué que les différends concernant l'exécution des traités politiques échappent par leur nature à l'arbitrage, elle propose l'obligation de recours à l'arbitrage dans deux cas :

1) En cas de différends ou de contestations se rapportant à des dommages pécuniaires éprouvés par un Etat ou ses ressortissants à la suite d'actions illicites, ou de négligences d'un autre Etat ou des ressortissants de ce dernier.

2) En cas de dissentiments se rapportant à l'interprétation ou à l'application de traités ou des conventions. Suit une liste énumérative remarquable (1).

Le gouvernement russe avait soin de prévoir dans ces deux cas, la réserve des intérêts vitaux et de l'honneur national.

Nous allons assister à un spectacle tout à fait différent de celui qui s'est produit à l'occasion des deux modes précédents. Ce sont maintenant les grandes puissances, et en premier lieu l'Allemagne, qui vont rendre impossible l'insertion de l'arbitrage obligatoire dans une Convention

(1) *Conf. Int. de la Paix*, 1899, I^{re} partie, pp. 161 et suiv.

générale, tandis que les petits Etats et notamment la Serbie vont se montrer particulièrement favorables à ce mode juridique de solution des litiges.

La Serbie a fait connaître ses vues concernant l'arbitrage obligatoire occasionnellement en discutant les différents articles du projet du Comité d'examen. Il n'en a pas pu être autrement étant donné que les parties du projet russe relatives à l'arbitrage obligatoire, même dans leur forme extrêmement prudente, durent être supprimées.

La discussion sur l'art. 27 à la 7^e séance de la 3^e Commission, donne à Veljkovitch l'occasion d'affirmer, combattant ceux qui prétendaient que cet article a une haute portée morale, que le plus sûr moyen d'assurer cette portée à la Convention aurait été pour les grandes puissances d'admettre le principe de l'arbitrage obligatoire qui est, d'après lui, l'expression la plus frappante de cette idée d'égalité entre les Etats et du désir de voir tous les conflits d'ordre juridique se terminer par des moyens pacifiques. A ce principe d'arbitrage obligatoire, la délégation de Serbie n'aurait pas fait d'objection (1).

Nous pouvons conclure et constater d'une façon catégorique que la Serbie était entièrement favorable à l'arbitrage obligatoire et général.

Rien de plus naturel que de voir d'un côté les grandes puissances évitant le terrain juridique et donnant leurs préférences aux modes politiques de solution des conflits, d'autre part de voir, les petits Etats agir dans le sens contraire et se cantonner dans le domaine juridique où il n'y a ni forts ni faibles, mais des Etats juridiquement égaux.

(1) *Ibid.*, pp. 71 et suiv.

La Conférence, dans l'impossibilité d'admettre l'arbitrage obligatoire, se tourna vers l'arbitrage facultatif. La Serbie déçue dans ses attentes, va être d'une plus grande prudence. Ses appréhensions réveillées de nouveau, elle se demande si les grandes puissances n'ont pas rejeté l'arbitrage obligatoire général pour l'imposer d'une façon détournée uniquement et plus lourdement aux petites. De sorte que nous voyons Veljkovitch, intervenir le 20 juillet dans la discussion concernant l'art. 17 qui fut rédigé de la façon suivante :

« La Convention d'arbitrage est conclue pour les contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

La convention d'arbitrage obligatoire peut concerner tous les litiges, non seulement les litiges d'une catégorie déterminée ».

Malgré l'absence évidente de toute obligation dans cet article et le caractère général de ces dispositions, le délégué de la Serbie poussé par un sentiment de profonde défiance, croit nécessaire de faire une déclaration pour apaiser ses scrupules.

Il dit notamment qu'il comprend l'article 17 comme contenant non pas un engagement mais une simple faculté dont les gouvernements respectifs restent maîtres absolus d'user ou non. En conséquence, dit-il, ils peuvent, s'ils se mettent d'accord, faire des conventions pour des contestations déjà nées, mais ils n'y sont pas obligés (1).

Veljkovitch prend la parole une fois de plus le 22 juillet, mais cette fois-ci sur une question purement juridico-technique.

(1) *Op. cit.*, p. 64.

Quelle est son opinion concernant la question de savoir si la sentence arbitrale doit être obligatoirement motivée ou non ?

Cette question fut soulevée dans la discussion de l'art. 51, et le point de vue défendu par le délégué serbe, ayant en vue la définition de l'arbitrage de l'art. 15, était théoriquement irréprochable.

Veljkovitch réfute d'abord la thèse soutenue par certains de l'utilité de la suppression de l'obligation de motiver la sentence en alléguant que les motifs pourraient être d'ordre politique et contenir la critique d'actes des gouvernements. D'après le délégué serbe, il y a lieu de ne jamais mêler la politique à la sentence arbitrale. Les arbitres qui le feraient sortiraient des limites de leur compétence et dépasseraient leur mandat.

Toutefois, poursuit-il, en présence de l'observation qui a été faite, il serait utile de déclarer dans le procès verbal qu'il est bien entendu que la sentence arbitrale ne doit jamais être accompagnée de considérations politiques (1).

ARTICLE 6

LA POSITION PRISE PAR LA SERBIE CONTRE L'ARTICLE 27

Dans le même esprit qu'à l'occasion de l'art. 17, la Serbie combat, toujours poussée par le même sentiment, l'art. 27.

Il est rédigé dans les termes suivants : « Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où

(1) *Ibid.*, p. 89.

un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte ».

« En conséquence, elles déclarent que le fait par une ou plusieurs d'entre elles de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné dans l'intérêt supérieur de la paix de s'adresser à la Cour Permanente ne peuvent être considérés que comme acte de Bons offices », il contient une institution nouvelle dite de « neutralité pacifiante » qui aurait pu être utile surtout aux faibles. Mais la Serbie, aveuglée par la méfiance d'une intervention, s'oppose de toutes ses forces à l'adoption de cet article en reprochant aux grandes puissances de n'avoir refusé d'établir pour elles-mêmes l'arbitrage obligatoire que pour l'imposer plus lourdement aux Etats secondaires.

A la 7^e séance de la « Commission d'arbitrage », Veljkovitch se fait l'interprète de ces sentiments, et dit qu'on a essayé de présenter l'art. 27 comme inspiré par un sentiment de bienveillante sollicitude des Grandes puissances à l'égard des faibles. S'il est exact que les Grandes Puissances sont animées de ce sentiment rien ne les empêchera de le manifester en dehors de la Convention. Si l'art. 27, dit-il, ne devait donc avoir que cette portée, il serait superflu.

Ensuite le délégué serbe rejette une autre allégation, la haute portée morale de la disposition, et c'est à cette occasion qu'il se prononce si catégoriquement et si nettement en faveur de l'arbitrage obligatoire dans les termes que nous avons reproduits dans l'article précédent.

Enfin, Veljkovitch indique que l'article 27 paraît faire double emploi avec les dispositions déjà votées, notamment

avec l'article 1 qui d'après lui comprend la disposition de l'article 27 visant spécialement l'arbitrage. Les efforts que les Puissances s'engagent à faire dans l'art. 1 se traduiront par des actes et le premier de ces actes sera justement le conseil de l'emploi de l'arbitrage. Le délégué serbe relève en second lieu le double emploi avec l'art. 2 relatif aux bons offices et à la médiation. Il dit notamment que c'est également faire acte de bons offices que de rappeler aux puissances en litige qu'elles peuvent recourir à l'arbitrage.

Tout ceci permet à Veljkovitch de se demander, étant donné que toutes les situations prévues par l'art. 27 sont déjà réglées par les dispositions précédentes, s'il est utile de tant insister sur une stipulation touchant une matière si délicate, qu'elle provoque à chaque instant des réserves ? (1).

Ce discours provoque la réplique immédiate du Dr. Zorn délégué de l'Allemagne suivant lequel le gouvernement allemand n'aurait pas été en état d'adopter l'arbitrage obligatoire parce que les expériences faites jusqu'à cette époque là, ne sont pas de nature à le permettre dès à présent.

Le Dr. Zorn admet que l'art. 27 est en quelque sens une répétition des dispositions déjà votées du projet, mais il n'est pas d'avis que cela soit un défaut. Loin de cela, l'art. 27, tout en n'ayant aucun contenu juridique formel, et ne comprenant qu'une recommandation purement morale, est d'une réelle utilité.

Le délégué d'Italie, le comte Nigro, voulant rassurer les Etats secondaires, prononça un discours qui fut unanimement applaudi. Il dit notamment : il n'y a ici ni grandes

(1) *Ibid.*, pp. 71-72.

ni petites Puissances, mais des représentants de Gouvernements complètement égaux entre eux et qui se sont réunis dans la seule pensée de faire une œuvre utile à la paix (1).

Malgré ces interventions éloquentes, les appréhensions des Petits Etats ne sont pas dissipées ; le duel se poursuit et Veljkovitch se croit obligé d'expliquer de nouveau son point de vue et de répondre à certaines observations.

Il répond d'abord à Zorn, qu'il n'était pas dans son intention de soulever la question d'arbitrage obligatoire qui n'est pas à l'ordre du jour de la Commission. Par conséquent, il ne se croit pas autorisé à entrer en discussion sur le fond même du sujet, discussion que, sans cela, il serait heureux d'entreprendre. Il explique qu'il a été amené à parler d'arbitrage obligatoire uniquement pour donner aux choses leurs véritables proportions et pour indiquer que l'art. 27 ne représente pas comme on le prétendait la grande citadelle de la paix, étant donné qu'à côté de lui il existe des institutions d'une importance incomparablement plus grande pour le maintien de la paix, que non seulement on n'a pas introduites dans la convention, mais qu'on a même rayées du projet où elles se trouvaient originairement.

Veljkovitch insiste sur ce point et, voulant se bien faire comprendre, dit que le fait de se déclarer pour l'arbitrage obligatoire prouve d'une façon éclatante que ce qu'il combat dans l'art. 27 ce n'est pas l'instrument de la paix, mais cette espèce d'invitation qui est contenue dans ledit article pour les grandes puissances de se livrer à des démarches blessantes pour l'amour-propre et la dignité des Etats secondaires. Car dit-il, répondant au Comte de Nigro, on

(1) *Ibid.*, pp. 72-73.

a beau déclarer qu'il n'y a pas de grandes et petites puissances, cela ne changera rien à la réalité des faits et cette réalité ne permettra jamais de donner à l'art. 27 le caractère de réciprocité.

Puisque le délégué serbe voit qu'il ne peut obtenir la suppression de cet article, il essaye tout au moins de faire triompher l'amendement de Beldiman qui substitue au mot « devoir » les mots « jugent utile ». A l'appui de cette nécessité, il invoque le fait que les explications adoucissantes qu'on a données à l'art. 27 sont beaucoup plus conformes à cette nouvelle rédaction (1).

Cette tentative rencontre une nouvelle résistance. Odier et Holls, expliquant la pensée du Comité, affirment qu'il n'y a aucune connexion entre l'arbitrage obligatoire et la notion de devoir. Ils prétendent que, sans l'art. 27, la Convention risquerait de rester illusoire. Ce simple mot « devoir » disent-ils qui n'est d'ailleurs pas une obligation au sens juridique mais simplement d'ordre moral, inaugure une ère nouvelle dans laquelle les peuples se reconnaîtront des liens de solidarité et l'obligation de s'intéresser non seulement à leur propre paix, mais aussi à celle de leurs voisins.

La délégation serbe, après ces deux premières tentatives infructueuses de modifications du texte même de l'article 27, dans le désir d'aboutir se voit obligée de faire de nouvelles concessions : sous réserve d'une déclaration interprétative, elle est prête à adopter l'art. 27.

Tout d'abord, déclare Veljkovitch, par l'expression « conflit aigu » inséré dans cet article, on vise le conflit

(1) *Ibid.*, p. 73.

grave mentionné dans l'art. 2 et susceptible d'entraîner la guerre.

En second lieu, « l'intervention », comme il le dit, prévue par cet article ne peut être considérée que comme un acte de bons offices au même titre et avec la même réserve générale que la délégation de la Serbie a cru devoir faire à la fin du titre 2 (1).

C'est le tour du président de la Commission lui-même Léon Bourgeois, d'intervenir. Il est certain que c'est grâce à la grande autorité personnelle du président que l'art. 27 put être adopté.

Dans un discours plein d'éloquence, il tient d'abord à rassurer les petits Etats. Il donne l'assurance à Veljkovitch que c'est bien dans le sens de sa déclaration interprétative qu'on doit comprendre l'article en question.

Quant à l'inquiétude de voir une puissance forte se servir de l'art. 27 pour tenter une intervention abusive, il affirme que si une puissance agissait ainsi, loin d'avoir le droit d'invoquer cet article, elle agirait absolument contre son but et contre son esprit.

Léon Bourgeois insiste ensuite sur l'utilité pratique de cette disposition : après avoir proclamé, dit-il, ces principes en matière de bons offices et de médiation, il était nécessaire et logique d'en dire autant pour le conseil donné de recourir à la Cour d'arbitrage.

Mais le président ne se contente pas d'indiquer l'utilité pratique, il insiste surtout sur l'utilité morale, et il termine son discours vibrant en disant que si l'œuvre devait être utile à quelques-uns, n'est-ce pas aux plus faibles qu'elle pourrait profiter certainement ? Entre les nations il en

(1) *Ibid.*, pp. 74-75.

sera de même qu'entre les hommes ; les institutions internationales, seront la garantie des faibles contre les forts.

Cette intervention dissipa les inquiétudes de la Serbie et lui permit d'adopter cet article.

ARTICLE 7

*LE JUGEMENT D'ENSEMBLE
SUR L'ATTITUDE DE LA SERBIE
A LA 1^{re} CONFÉRENCE DE LA HAYE*

Au cours de notre exposé des thèses serbes, soutenues à différentes occasions devant la 3^e Commission, dans les pages précédentes, nous n'avons cessé de rencontrer une même idée qui se trouvait à la base de toute l'activité de la délégation serbe.

C'est la méfiance profonde et la crainte extrême de la possibilité d'une intervention abusive menaçant son indépendance et contraire à sa dignité nationale.

Nous voudrions, avant d'étudier de plus près la valeur intrinsèque de l'argumentation serbe, élucider une question préliminaire. C'est la question de savoir si d'emblée l'attitude serbe serait justifiée, et quelles sont ses raisons d'être. Nous croyons que l'étude de cette question nous facilitera la compréhension, et l'examen objectif des arguments de la délégation serbe.

En dehors des considérations juridiques et au point de vue politique nous devons constater que l'inquiétude du gouvernement serbe n'était pas aussi mal fondée que cela pouvait paraître au premier abord.

Un regard dans l'histoire diplomatique nous suffit sinon à justifier mais tout au moins à rendre plus compréhensible l'attitude de la délégation serbe.

Les grandes puissances n'ont jamais hésité à se livrer, si leurs intérêts l'exigeaient, à des interventions souvent scandaleuses.

L'exemple des interventions dans les affaires de l'Empire ottoman, si fréquentes qu'elles en étaient devenues presque la règle, était trop instructif et trop présent dans les esprits pour que l'attitude du gouvernement serbe n'en ressentît pas les conséquences.

« Chaque fois » comme l'observe M. de La Pradelle « que la médiation émane d'un Etat fort entre deux Etats faibles, il est à craindre qu'elle ne soit le germe d'une intervention, d'une tutelle ou d'un protectorat. Entre les mains d'une puissance habile, envahissante, ce peut être un précieux instrument d'action » (1).

Il a suffi que les grands Etats donnent leur préférence aux moyens diplomatiques en rejetant les solutions juridiques pour que les Petits et plus particulièrement la Serbie voient dans ce fait même un danger.

C'est un fait psychologique souvent remarqué dans les conférences que cet antagonisme fatal entre les grands et les petits Etats, les uns ayant la conscience trop nette de leur rôle et les autres une susceptibilité trop aigüe de leur droit (2).

Nous avons eu déjà l'occasion d'indiquer l'erreur qu'on a commise en refusant aux petits Etats l'entrée des Comités

(1) La Pradelle : *La Conférence de la Paix*, 1899, R. G. D. I. P., 1889, p. 759.

(2) G. Scelle : *La morale des traités de paix*, p. 26.

d'examen de sorte qu'il ne leur est resté en fin de compte qu'un droit tardif et incomplet de veto comme l'a observé M. Beldiman, délégué roumain.

D'un côté on proclame solennellement le principe d'égalité des Etats, mais lorsqu'il s'agit de l'appliquer les Grandes Puissances ne sont pas empressées de le faire.

Une satisfaction au moins de principe aurait pu arranger beaucoup de choses. Les petits Etats n'auraient pas eu cette impression certainement fausse, mais sûrement dommageable en conséquence, que les Comités n'étaient que des instruments destinés à servir les intérêts des grands au détriment du sentiment de dignité et d'indépendance des petits Etats.

Parmi beaucoup d'autres, c'était une des raisons de la méfiance exagérée peut-être, mais réelle de la part de la Serbie.

Il ne faut pas non plus oublier la différence entre la conception de l'intervention qui existait à l'époque de la 1^{re} Conférence de la Haye et celle, nous ne voulons pas dire d'aujourd'hui, mais telle qu'elle a été construite après la grande guerre dans le système du pacte de la S. D. N. qui est plus juste et plus conforme aux principes du droit international.

A la différence du système du Pacte de la S. D. N. qui n'est qu'une « machine à intervention » perpétuelle, à la période dont il s'agit, une conception tout à fait opposée de l'intervention est enracinée dans l'esprit de nombreux internationalistes.

A côté du droit de guerre illimité pour chaque Etat souverain, on admet la prohibition de l'intervention, sauf dans des cas fort exceptionnels. L'illogisme est criant dans cette théorie ; en effet on ne comprend pas comment on

peut en admettant le droit de guerre illimité, nier le droit d'intervention puisque le deuxième ne va pas plus loin que la guerre, et qu'il s'arrête très souvent avant le recours à la violence (1).

Nous croyons qu'à la lumière de telles conceptions l'attitude des délégués serbes est rendue encore plus compréhensible.

Une autre circonstance a dû fortement influencer l'attitude de la Serbie. Aux grandes puissances, habituées à l'idée de l'intangibilité de leur indépendance, l'inquiétude de la Serbie a paru incompréhensible ; pourtant un regard dans l'histoire serbe qui n'était qu'une lutte cruelle et acharnée pour la liberté et l'indépendance rend l'attitude serbe plus admissible.

Quoi de plus humain que de voir la Serbie s'opposer à toute menace, disons mieux à tout ce qu'elle croit susceptible de menacer cette liberté payée par le sang de ses meilleurs fils.

Quelle a été la valeur des arguments par lesquels la délégation serbe a appuyé sa thèse ?

Nous estimons utile de souligner la différence profonde qui caractérise l'attitude du gouvernement serbe à l'égard des modes diplomatiques ou politiques de solution des conflits et d'autre part, son attitude en faveur de la solution juridique, même obligatoire, pour laquelle il n'a manqué aucune occasion de manifester son attachement.

Sans plus insister sur ce point, nous devons constater que si la Serbie aspire de toutes ses forces à la paix, elle n'en est pas moins sensible à son honneur et à sa dignité. Et sachant que le meilleur abri pour les faibles est celui du

(1) Dupuis : *Droit des gens*, cours 1937-38, p. 56.

droit, il est plus que naturel qu'elle lui donne toutes ses préférences. L'argument de Veljkovitch contre la médiation est le danger de la facilité de dégénération de celle-ci en intervention. De ce fait, pour circonscrire le danger, il veut préciser et limiter la médiation aux dissentiments les plus graves, susceptibles de conduire à la guerre. Ensuite, se réserver la faculté de décliner la médiation offerte.

L'argument du délégué serbe contre la médiation est à notre avis irréprochable mais à une condition, c'est de l'envisager d'une façon générale, en tant qu'acte politique qui à côté de ses avantages indiscutables, contient ce danger inhérent, surtout lorsque, comme cela se passe en pratique, une ou plusieurs grandes puissances médiatrices exercent ce pouvoir entre les Etats secondaires. Par conséquent nous ne pouvons qu'approuver l'argument en tant qu'il vise ce côté négatif de la médiation. Mais où nous ne pouvons pas partager l'opinion de Veljkovitch c'est quand il emploie cet argument contre la médiation telle qu'elle est stipulée dans le projet de convention.

Du moment que le projet n'institue aucune obligation ni de la demande ni de l'offre de médiation pour la simple raison qu'elle stipulait « en tant que les circonstances le permettent », la médiation peut être écartée par toute puissance qui déclarerait que, d'après elle, les circonstances ne le permettent pas.

Ceci dit, nous croyons inutile de refuter la valeur des deux remèdes proposés par Veljkovitch, pour parer à ce danger, qui aux termes de la convention n'existait pas.

Il est indéniable que la possibilité d'abus existe en pratique, mais il est aussi indiscutable qu'il serait impossible pour une puissance de se livrer à une intervention abusive en appliquant les dispositions de la convention.

En ce qui concerne la Commission internationale d'enquête, la thèse serbe était encore moins admissible. A cette occasion la Serbie en tant que petit Etat va justement, sans s'en douter, contre ses véritables intérêts.

Le danger qu'on a pu constater dans la médiation, est exclu par sa nature et par sa constitution même, lorsqu'il s'agit d'une Commission internationale d'enquête. Si la médiation est en principe et prise généralement, favorable aux grands Etats, la Commission est certainement profitable en premier lieu aux petits. En cas de résultats contradictoires de deux enquêtes nationales, dont l'une aura été menée par les autorités d'un petit Etat, et l'autre par celles d'une grande puissance, ce sont les conclusions de la commission nationale du grand Etat, qui en fait l'emporteront.

Les principaux arguments de Veljkovitch ont été les suivants : 1) le doute sur l'impartialité des autorités nationales est humiliant pour les petits Etats ; c'est son plus faible argument, de nombreux exemples prouvant que la partialité, consciente ou non, de la commission nationale est la règle et non l'exception. Le doute dans leur impartialité n'a rien d'humiliant, tout au contraire il est bien naturel et logique.

2) L'impossibilité de rendre obligatoire une institution nouvelle ! Ceci est inexact puisque le projet du Comité contient la clause, « en tant que les circonstances le permettent »;

3) L'inégalité de traitement pour les petits Etats en raison de deux clauses : a) honneur et intérêts vitaux et b) en tant que les circonstances le permettent.

Ces deux clauses et l'inégalité qu'elles entraînent avec elles sont indiscutablement condamnables au point de vue du droit international.

Mais en dehors de ces considérations de principe, dans notre cas concret la commission internationale d'enquête même avec ce défaut présente des avantages surtout en faveur des petits Etats. Il est toujours préférable pour un Etat faible lorsqu'il se trouve divisé par un différend portant sur un point de fait avec un Etat fort, que ce soit une instance internationale, même imposée, donnant des garanties suffisantes d'impartialité, qui mène l'enquête, au lieu de se voir exposé au danger des conclusions contradictoires des enquêtes nationales où la thèse du plus fort risque de triompher ; ou, ce qui est encore plus grave, de se trouver en face d'une grande Puissance sans aucun mode de solution pacifique mis à sa disposition.

Les arguments serbes contre cette institution ne sont pas plausibles au point de vue juridique ; au point de vue pratique ils sont nettement opposés à l'intérêt même de la Serbie en tant que petit Etat.

Le dernier point qui nous reste à examiner c'est la valeur des arguments serbes concernant l'art. 27.

Le premier argument de Veljkovitch est d'un caractère technique ; il dit que cet article constitue une simple répétition des dispositions du projet qui ont déjà été votées. Au point de vue uniquement technique cette allégation ne manque pas de justesse, puisque les art. 1, 2 et 3 contiennent implicitement la disposition de l'art. 27.

Si le délégué serbe en s'opposant à l'art. 27 ne visait que ce côté technique, il aurait pu se mettre très vite d'accord avec ses collègues de la 3^e Commission.

Mais, comme nous l'avons constaté en présentant sa thèse y relative, il ne s'agit pas là d'une critique au point de vue de l'économie du texte. C'est la crainte de l'intervention qui le fait agir.

Or, ce danger au point de vue juridique est inexistant en cette matière. Après avoir cité les paroles de Odier et Holls et surtout celles de L. Bourgeois nous ne croyons pas nécessaire de revenir sur ce point.

Nous nous sommes efforcés, dans la première partie de ce paragraphe, d'indiquer les circonstances et les faits qui ont été la cause de l'attitude du gouvernement serbe. Nous avons voulu expliquer ces raisons pour rendre plus intelligible l'attitude qui s'en est suivie. Mais expliquer ne veut pas dire approuver. Nous n'avons pas pu nous empêcher dans la seconde partie de constater que l'argumentation serbe juste en elle-même, n'était pas fondée en ce qui concerne les conclusions et les conséquences que la délégation serbe en entendait tirer.

CHAPITRE II

ARTICLE 1^{er}

L'OEUVRE DE LA DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA HAYE EN MATIÈRE DE SOLUTION PACIFIQUE

Le vœu de périodicité émis par la première Conférence et surtout celui de la seconde avec plus de précision est un fait d'une importance non négligeable. Dans l'impossibilité de se mettre d'accord sur les points du programme, les Conférences de la Haye font preuve d'une tenacité louable et d'une bonne volonté indiscutable pour aboutir sur les points épineux, grâce à une lente évolution des esprits, grâce à une étude plus approfondie des questions les plus délicates, et à la recherche des formules susceptibles de rallier tout le monde. .

Ce caractère de continuité, nous n'hésitons même pas à dire institutionnel, aurait pu engendrer les conséquences les plus heureuses pour l'humanité, si les passions et les ambitions de certains, n'avaient amené les événements de 1914, l'année où la 3^e Conférence devait se réunir.

Il faut enregistrer comme première tentative de réunion de la 2^e Conférence, celle du président Roosevelt en 1907.

Cette année-là, eut lieu la Conférence de l'Union parlementaire à Saint-Louis aux Etats-Unis. Elle exprima le vœu de la réunion d'une nouvelle conférence ayant pour objet : les points ajournés lors de la Conférence de 1899,

la négociation des traités d'arbitrage et la discussion sur l'opportunité de créer un Conseil international qui se réunirait périodiquement pour traiter les problèmes internationaux.

Le président des Etats-Unis auquel ces vœux furent présentés s'empressa, par une circulaire du 21 octobre, de proposer la convocation d'une seconde Conférence.

Mais le moment n'était pas favorable pour la réunion d'une Conférence de la paix, en raison de la guerre russo-japonaise.

Pour rendre hommage à Nicolas II, et à sa généreuse initiative de la première conférence, le président Roosevelt s'effaça courtoisement, de sorte qu'en 1907, ce fut de nouveau, l'empereur de Russie, qui proposa la réunion de la conférence, également à la Haye.

Nous tenons à relever avant tout le caractère quasi-universel de cette Conférence. Au lieu de 26 Etats qui furent représentés à la 1^{re}, nous voyons grâce aux Etats-Unis, le nombre augmenter notablement, atteignant 44.

Presque tous les Etats civilisés du monde siègent à la Haye les uns à côté des autres.

En ce qui concerne le programme de cette Conférence, nous pouvons remarquer un revirement dans l'attitude de la Russie et de l'Angleterre. A la différence de la première conférence la Russie est hostile à la limitation des armements ; après l'issue malheureuse de la guerre avec le Japon, la Russie n'a, en effet, qu'un souci : celui de refaire ses armements.

Par contre, l'attitude de l'Angleterre change dans un autre sens. Contrairement à ce qui se passait à la 1^{re} Conférence où elle n'admettait aucune limitation des transports maritimes, l'Angleterre est, cette fois-ci, très favorable à

la discussion de cette question. Les raisons de ce changement sont aussi peu idéologiques que celles de la Russie concernant la question des armements.

Le commerce anglais qui pendant longtemps a fait défendre par son gouvernement la thèse de la liberté absolue des transports maritimes, a subi de graves pertes pendant la guerre russo-japonaise en raison de la rigueur des mesures prises par les puissances belligérantes.

La tâche principale que la 2^e Conférence s'assigna, fut d'améliorer et de perfectionner à la lumière de l'expérience son œuvre de 1899, et d'aboutir finalement sur les points où il était impossible de se mettre d'accord pour des raisons qu'on espérait voir disparaître avec le temps.

Sans pouvoir nous attarder plus longtemps sur les questions qui sont en dehors de notre sujet, qu'il était pourtant nécessaire de mentionner pour illustrer l'esprit et les tendances de la 2^e Conférence, nous ajoutons qu'elle a abouti à la signature de 13 Conventions et à une déclaration qui ont trait à des problèmes très importants du droit international.

La conférence, ouverte le 15 juin 1907, termina ses travaux le 18 octobre. Donc, d'une durée beaucoup plus longue que la 1^{re}, la 2^e Conférence fut aussi plus féconde en résultats.

Outre les résultats que nous envisageons, d'une manière plus détaillée ci-dessous, la conférence aboutit à la déclaration qui se trouve consignée dans l'acte final de la 2^e conférence reconnaissant unanimement le principe de l'arbitrage obligatoire ; et à la déclaration que certains différends et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans

aucune restriction. De plus la conférence proclame que si, à cette occasion, il a été impossible de conclure une Convention générale d'arbitrage obligatoire, les divergences d'opinions qui se sont élevées au cours des discussions ne dépassent pas la limite d'une controverse juridique (1).

Tout d'abord nous voudrions exposer la 1^{re} convention relative à la solution pacifique des conflits internationaux qui, déjà par son ampleur, diffère de celle de 1899 ne contenant que 61 articles, tandis que celle de 1907 en a 97.

La Convention en question a soin d'indiquer dans son dernier article qu'elle remplace la convention de 1899.

Il y a peu de choses à dire au sujet des modifications relatives à la médiation. Le changement fait est d'un caractère purement rédactionnel, technique. En ce qui concerne l'article III touchant la Commission internationale d'enquête, il fut complété par un ensemble judicieux de règles de procédure, susceptibles par leur complexité de rendre l'institution plus appropriée à son but et d'en augmenter par suite la portée. L'attention de la 2^e Conférence s'était concentrée surtout sur la question de l'arbitrage et plus spécialement sur le problème de l'arbitrage obligatoire.

La Conférence de 1899, nous avons eu l'occasion de le dire, a suscité tout un mouvement en faveur de la conclusion des traités d'arbitrage obligatoire.

Pour n'indiquer que quelques-uns des plus caractéristiques, nous allons citer le traité de 1902 entre l'Argentine et le Chili qui admit l'obligation de l'arbitrage presque sans réserve.

Malgré ses imperfections, puisqu'il laissait de nombreuses possibilités d'éviter le recours à l'arbitrage, le traité

(1) Le Fur-G. Chklaver : *op. cit.*, pp. 174 et suiv.

franco-anglais de 1903 est très important en raison justement de ce fait qu'il servit de modèle à de nombreux traités.

Même l'Allemagne ne put rester étrangère à ce mouvement et elle a conclu jusqu'à l'ouverture de la 2^e Conférence, plusieurs traités analogues.

Ces nombreuses manifestations firent croire aux partisans de l'arbitrage obligatoire que la 2^e Conférence, si elle ne voulait pas échouer, devait absolument introduire l'obligation de l'arbitrage dans la Convention pour la solution pacifique des litiges internationaux.

A la 2^e Conférence, de nombreuses propositions furent faites en ce sens.

Le projet le plus efficace fut présenté par le Danemark et la République de Saint-Domingue, qui proposaient la révision de la Convention dans le sens de l'obligation absolue de l'arbitrage pour les différends aussi bien d'ordre juridique que politique. Inutile de dire que cette proposition hardie ne rencontra aucun appui sérieux.

Nous devons constater que la plupart des Etats étaient favorables à l'insertion de l'arbitrage obligatoire dans la Convention mais l'accord s'est avéré très difficile quant aux réserves à émettre sur ce principe.

Une fois de plus, l'attitude de l'Allemagne fut décisive. Elle se déclara absolument hostile à la stipulation de l'arbitrage obligatoire dans un traité général, tout en se montrant favorable à la conclusion de traités particuliers d'arbitrage.

Devant l'opposition de l'Allemagne, les partisans de l'arbitrage obligatoire durent se contenter des innovations apportées à la convention dans l'art. 53.

Cet article dans son premier alinéa prévoit la compétence de la Cour Permanente d'arbitrage pour l'établisse-

ment du compromis, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre à elle.

Mais l'art. 53 va encore plus loin, il prévoit notamment que la demande d'une seule partie en litige suffira dans les deux cas suivants :

a) En présence d'un traité d'arbitrage du type du traité franco-anglais, pour remédier à l'inconvénient de son article 2 qui prévoit la nécessité d'un compromis, en vertu de l'art. 53, une des parties en litige peut s'adresser à la C. P. d'A. pour l'établissement du compromis. C'est une disposition très raisonnable qui, si elle n'était pas flanquée d'une réserve, aurait pu utilement servir la cause de la paix, complétant ainsi et améliorant les traités du type franco-anglais. L'arbitrage obligatoire serait ainsi indirectement introduit dans la convention.

Mais le moment n'était pas encore venu de pouvoir le faire, de sorte que l'article 53 dans son 3^e alinéa *in fine* contient la réserve suivante : « Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable ».

Tandis que la première partie de cet alinéa supplée utilement à la mauvaise foi possible des Etats signataires du traité d'arbitrage du type franco-anglais, la deuxième partie n'est qu'une répétition de la réserve contenue dans l'article 1^{er} dudit traité qui permet, si une des puissances contractantes le veut, d'écarter l'arbitrage.

b) Le deuxième cas visé par l'art. 53 est celui d'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées par

une puissance à une autre, comme dues à ses nationaux et pour la solution duquel l'offre de l'arbitrage a été acceptée. Toutefois, si l'acceptation a été subordonnée à la condition, que le compromis soit établi d'une autre façon, cette disposition n'est pas applicable (1).

Ce second cas prévu par l'art. 53 a trait à la « convention dite Porter » pour la limitation de l'emploi de la force dans le recouvrement des dettes contractuelles, dont nous aurons l'occasion de nous occuper tout à l'heure.

Il s'ensuit nettement que la Convention révisée en 1907, ne stipule pas en elle-même des cas d'arbitrage obligatoire. Elle veut simplement rendre efficace l'obligation de recourir à l'arbitrage prévu, soit dans les traités d'arbitrage permanent soit dans la Convention Porter.

En outre, on a introduit pour les litiges de peu d'importance une procédure sommaire d'arbitrage (les art. 86 à 90).

En dehors des modifications signalées relatives à la Convention de 1899, la deuxième Conférence s'est attachée surtout à perfectionner le côté technique, la procédure des différents modes de solution pacifique prévue dans ladite convention.

La révision de 1907 a permis de nombreuses améliorations, des lacunes furent comblées, certains points précisés, les formes ont été rendues plus aisées et plus souples.

Mais les résultats auxquels on est parvenu concernant la convention même pour le règlement pacifique ne sont que d'une importance secondaire.

Les principaux succès enregistrés furent : la convention Porter, la convention stipulant la création d'une Cour inter-

(1) *Ibid.*, pp. 194-95.

nationale des prises et l'élaboration d'un projet de Cour de justice arbitrale.

Nous allons brièvement parcourir les origines et les causes de la convention Porter qui n'est qu'une conséquence de la doctrine de Drago.

Le Vénézuéla négligeait de payer ses dettes étrangères. Malgré l'existence de 17 puissances européennes comme créancières dudit Etat, les trois grandes Puissances, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie plus impatientes que les autres effectuèrent un blocus prétendu pacifique, qui s'exerça en effet à coups de canon.

Cet événement provoqua une vive émotion parmi les Etats de l'Amérique du Sud.

Le Docteur Drago, Ministre des Affaires Etrangères de l'Argentine, se fit l'interprète de ces sentiments et élabora une doctrine. Présentée comme un développement de la doctrine de Monroe, elle consiste dans l'affirmation qu'il ne devait pas y avoir d'interventions armées pour le recouvrement des dettes publiques (1).

Cette doctrine appliquée strictement n'est qu'une prime donnée aux Etats de mauvaise foi.

Le problème des dettes publiques fut heureusement résolu en 1907 par la Convention pour la limitation de l'emploi de la force dans le recouvrement des dettes contractuelles. Comme le dit déjà le titre de la Convention, il n'y a pas d'interdiction de recours à la force, mais simplement une limitation de recours aux mesures coercitives pour les cas où « l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation, rend impossible

(1) Le Fur : *Précis de droit international*, p. 337.

l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue ».

C'est dans un cas sus-mentionné, notamment dans la circonstance où l'Etat débiteur après avoir accepté l'arbitrage rend impossible l'établissement du compromis, qu'entre en jeu le par. 2 de l'article 53.

Nous voyons dans l'œuvre de la conférence de 1907 une convention en vertu de laquelle la proposition du recours à l'arbitrage est rendu nettement obligatoire pour les puissances créancières, avant de faire prévaloir leurs droits d'une autre façon.

Cette convention, sans être exempte de toute critique, constitue certainement une amélioration du droit international sur cette matière.

Elle ne fut pas un des moindres succès de la deuxième conférence de la Haye.

Une autre innovation fut apportée par la Convention XII qui prévoit l'établissement d'une Cour internationale des prises.

Le point qui a rendu impossible la création d'une Cour de justice arbitrale vraiment permanente, fut la question de composition de la Cour.

Cette question pourtant n'a joué aucun rôle en matière de Cours des prises, les petits Etats ayant compris qu'une telle Cour, même si sa composition ne respecte pas le principe de l'égalité des Etats, est préférable au fait qu'il n'en existe pas. Ils ont abandonné toutes les considérations d'amour propre pour ne faire jouer que des raisons de pure opportunité.

Un fait est capital en vertu de cette convention, c'est comme le prévoyait l'art. 3, la possibilité du recours contre

les décisions des tribunaux nationaux, devant une Cour internationale des prises.

Non moins important est le paragraphe 2 de l'art. 4, qui stipule que le recours peut être exercé par un particulier lésé par la décision d'un Tribunal national des prises.

Il y a lieu de signaler également l'art. 7, dont l'importance ne doit pas être méconnue. Il attribue les pouvoirs les plus larges à la Cour dans l'interprétation du droit de la guerre maritime.

La Cour des prises devrait appliquer d'abord les conventions ; à défaut de celles-ci, la Cour devrait appliquer les règles du droit international. Si les règles généralement reconnues du droit international applicables à l'espèce font défaut, la Cour était autorisée à appliquer les principes généraux du droit et de l'équité.

Il est certain que l'élaboration de cette convention fut rendue possible grâce au changement d'attitude de l'Angleterre à la suite de la guerre russo-japonaise. Malheureusement un revirement de sa part dans le sens contraire a empêché l'établissement de cette Cour qui était pourtant en bonne voie.

Quoi qu'il en soit, comme le premier essai d'institution d'une Cour de justice internationale à compétence limitée vraiment permanente, la Convention XII est d'une grande valeur au point de vue doctrinal.

Un autre effort encore plus louable, se rattachant à la justice internationale, fut le projet, élaboré en 1907, d'une Cour de justice arbitrale. A la différence de la Cour Permanente d'arbitrage instituée en 1899, en 1907 on essaie de créer un organisme qui serait vraiment permanent et réellement une Cour.

Après des discussions laborieuses, on a mis sur pied le corps de l'organisme auquel ne manquait que l'esprit pour devenir vivant. C'est sur la composition de la Cour que les représentants n'arrivent pas à se mettre d'accord. Les petits Etats réunis autour du Brésil, craignant d'être mis dans une situation d'infériorité s'ils acceptent une Cour de justice dans laquelle ils ne seraient pas représentés sur un pied d'égalité avec les grandes puissances, rendent impossible la création immédiate de cette Cour.

Au fond, il ne s'était agi que d'une difficulté pour trouver une formule plus souple, susceptible de contenter tout le monde. L'essentiel était que tous les Etats souhaitent sincèrement l'institution de cette Cour. Il était tout à fait légitime d'espérer que cette difficulté serait facilement aplanie, le problème étant posé d'une façon différente : notamment au lieu de considérer les juges comme les représentants des Etats, il aurait fallu les détacher de leurs Etats respectifs, ne voyant en eux que des personnes particulièrement qualifiées pour cette fonction.

En dépit de tous les efforts tentés à ce moment-là, il fut impossible de trouver une solution satisfaisante pour tout le monde.

Même si le projet n'est pas devenu convention c'est déjà une conséquence non négligeable d'avoir construit la majeure partie de l'édifice qui fut d'une utilité précieuse au Comité des dix juristes qui élaborait le projet du statut de la C. P. J. I.

Le dernier point que nous voudrions effleurer est la déclaration contenue dans l'acte final, concernant l'arbitrage obligatoire.

Il n'y a rien d'étonnant dans le fait que la 2^e conférence n'ait pas réussi à élaborer une convention mondiale d'arbi-

trage obligatoire ; cet idéal s'est avéré irréalisable même plus tard, après la guerre, dans des circonstances beaucoup plus favorables. Cependant, les discussions montrèrent le progrès que l'arbitrage avait fait depuis la conférence de 1899. 32 Etats ont admis l'arbitrage obligatoire d'une manière générale et si les Etats s'opposaient à l'arbitrage obligatoire dans certains cas particuliers, aucun d'eux n'était hostile au principe même qui fut unanimement approuvé par la Conférence.

Le chemin parcouru par ces 2 conférences en matière d'arbitrage est visible :

En 1899, on reconnaît qu'il y a des litiges arbitrables par nature.

En 1907, on proclame d'abord que dans les cas d'arbitralité le recours à l'acte de juridiction, est logiquement et en principe obligatoire. Ensuite, que dans ce cas, une institution judiciaire est préférable à des arbitrages périodiques (1).

Que faut-il penser de l'ensemble de l'œuvre de la 2^e Conférence concernant notre sujet ?

C'est d'abord une confirmation et une consolidation de celle de 1899. Un nouveau développement fut donné aux principes humanitaires qui servirent de base à l'œuvre de la première conférence.

Pour nous, l'œuvre de la Haye n'est qu'une étape dans l'ascension de l'humanité, qui n'a certainement pas fini de connaître des rechutes, vers un état où le règne de la force sera remplacé par celui de la raison, du droit et de l'équité.

(1) G. Scelle : *Règles générales de la paix*, p. 595.

L'intérêt général n'a pas su triompher toujours sur les vues nationales étroites. Cependant tout esprit de conciliation n'était pas absent, les représentants de 44 Etats n'ayant pu échapper à l'emprise du sentiment de solidarité. Que de concessions ont été faites, que de transactions et de compromis acceptés, que d'idées absolues abandonnées (1) !

Le mouvement en faveur des traités particuliers d'arbitrage, commencé en 1899, fut amplifié à partir de la 2^e conférence. Dans les 7 années qui suivirent, plus de 70 traités de ce genre furent signés.

Si un certain nombre des dispositions concernant ces différentes institutions n'ont reçu aucune application pratique, si le projet concernant la Cour de justice arbitrale est demeuré à l'état de projet, si la convention relative à la Cour internationale des prises est restée lettre morte, en l'absence de ratification, nous n'hésitons cependant pas à rendre hommage à l'œuvre de la 2^e Conférence.

Nous ne nous leurons pas sur les imperfections et l'insuffisance de cette conférence, comme d'ailleurs de celle de 1899, mais à notre avis l'une et l'autre ont fait une œuvre modeste peut-être, mais certainement très utile et de toute façon indispensable pour les progrès futurs.

ARTICLE 2

LA SERBIE A LA VEILLE DE LA DEUXIÈME CONFÉRENCE SA DÉLÉGATION

Le mouvement en faveur de l'arbitrage qui existait déjà avant la conférence de 1899 et qui, comme nous l'avons

(1) Limonon : *La 2^e conférence de la Paix*, p. 677.

relaté à plusieurs reprises, a été fortement stimulé après celle-ci, n'a pas manqué de se faire sentir aussi en Serbie. A part les manifestations doctrinales et partiellement sous son impulsion, le gouvernement serbe, lui aussi, s'engage, il est vrai timidement, dans cette voie.

Nous avons pu constater, en parlant de la 1^{re} Conférence de la Haye que la Serbie, à côté de ses appréhensions pour les modes politiques de solution des conflits était tout à fait favorable au principe de l'arbitrage obligatoire pour les différends non seulement d'ordre juridique mais aussi politique.

Mais si elle est favorable au système de l'arbitrage obligatoire général, elle redoute les systèmes hybrides, les formules partielles, les réserves exposant à l'arbitraire, à cause de l'inégalité de fait et de l'infériorité, qui en seraient la conséquence pour les faibles.

Rassurée par l'expérience de 1899, la Serbie commence à suivre le mouvement général, mais d'une façon prudente.

Elle va manifester ses préférences pour les solutions juridiques en insérant dans les traités qu'elle conclut avec différentes puissances, des clauses compromissaires spéciales. En vertu de ces clauses, les difficultés qui se présenteront dans l'interprétation et l'application du traité, seront soumises à l'arbitrage.

Comme nous le voyons, c'est une obligation de recourir à l'arbitrage, mais une obligation limitée aux matières réglées par ce traité.

Ce n'était qu'un début, bien entendu, modeste, un premier degré d'arbitrage obligatoire, dont le deuxième est la clause compromissoire générale ; à la tête de cette hiérarchie d'engagements se trouve le traité général d'arbitrage obligatoire,

La Serbie est plus favorable à ce dernier, mais dans l'impossibilité d'arriver à celui-ci en raison de l'hostilité de certaines grandes puissances, elle juge préférable, pour des raisons qui nous sont déjà connues, de ne s'engager qu'avec beaucoup de circonspection.

Dans une période de moins de 4 ans, elle a inséré des clauses compromissaires spéciales dans les traités de commerce conclus avec sept Etats.

Ce sont dans l'ordre chronologique :

1) Le traité additionnel au traité de commerce et de douane germano-serbe du 21 août 1892, signé le 29 nov. 1904.

2) La convention de commerce et de navigation franco-serbe signée le 5 janvier 1907.

3) Le traité de commerce et de navigation signé avec l'Italie le 14 janvier 1907.

4) Le traité de commerce et de navigation signé avec la Grande-Bretagne le 17 février 1907.

5) Le traité de commerce et le protocole final signé entre la Suisse et la Serbie le 28 février 1907.

6) Le traité de commerce signé entre la Belgique et la Serbie le 24 avril 1907.

7) Le traité de commerce et de navigation que la Serbie a signé le 14 mars 1908 avec l'Autriche Hongrie.

D'une façon générale, le trait commun des clauses compromissaires contenues dans ces traités est l'établissement de l'obligation de l'arbitrage pour les différends soulevés par l'interprétation et l'application des tarifs et des dispositions additionnelles à ceux-ci, en outre, pour les taux des tarifs contractuels conclus par les parties contractantes avec d'autres Etats.

La clause compromissoire la plus large est celle insérée dans le traité Italo-Serbe. Elle soumet à l'arbitrage les divergences concernant l'interprétation et l'application du traité aussi bien que toutes les difficultés qui pourront apparaître dans l'exercice du commerce entre ces deux pays. Le traité avec la Suisse stipule, de plus, que la question préjudicielle relative à la question de savoir si la contestation se rapporte à l'interprétation du traité, sera tranchée par des articles à la demande d'une seule des parties. Il prévoit en outre, si les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la personne de leur arbitre, que chacune d'elles présentera un candidat et que le sort décidera. Il contient aussi la disposition qui réserve aux Parties le droit de désigner, pour une période donnée, la personne du sur-arbitre.

Le traité avec l'Autriche Hongrie soumet à la demande d'une seule partie à l'arbitrage les contestations portant sur les difficultés soulevées par l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Par un accord particulier, les parties peuvent faire trancher par une décision arbitrale d'autres différends que ceux concernant l'interprétation et l'application des traités.

Après nous être arrêté pendant quelques instants sur la politique du gouvernement serbe en matière d'arbitrage dans la période qui sépare les deux conférences de la Haye, nous allons jeter un coup d'œil sur la composition de sa délégation à la deuxième conférence.

La délégation serbe comprenait trois membres, dont le personnage le plus éminent fut Milovan Milovanovitch, Ministre à Rome, Michel Militchevitch, ministre à Londres et à la Haye, et le général Sava Grouitch, président du

Conseil d'Etat qui prit part à des travaux qui sont en dehors de notre sujet.

La Conférence de 1907 ne suivit pas la trace de celle de 1899 en ce qui concerne la composition des Comités, dont les conséquences ont été si regrettables pour ses travaux.

On a compris que la présence des petits Etats au sein des Comités est utile non seulement parce qu'elle a pour conséquence de les rassurer, c'est-à-dire d'une utilité indirecte, mais aussi parce que leur collaboration est réellement précieuse. Etant donné qu'ils sont faibles, il est certain qu'ils vont chercher à trouver des solutions aux problèmes dans un domaine juridique où ils ne risquent pas de se voir dans une situation d'infériorité. Et puisque les relations internationales ne peuvent que gagner avec cette orientation vers le droit, il est indéniable que leur collaboration dans ce sens doit être encouragée.

De sorte que nous voyons les délégués serbes présents dans presque tous les organismes techniques de la Conférence.

Et tout d'abord, Milovanovitch et Militchevitch font partie de la 1^{re} sous-commission dont l'objet était : 1) l'amélioration à apporter aux dispositions de la convention relative au règlement pacifique des conflits et 2) l'amélioration des commissions internationales d'enquête et les questions annexes.

M. Milovanovitch a également fait partie du Comité d'examen A, dont la mission était d'étudier les modifications proposées à la Convention de 1899 par la commission.

Les délégués serbes ont fait preuve d'une activité louable. A la différence de ce qui se passait à la 1^{re} Conférence, ils fournirent un travail vraiment constructif. Les points de vue défendus par eux, comme nous allons le voir

tout à l'heure, sont très justes, d'une grande clairvoyance et d'une solidité doctrinale remarquable. Les solutions qu'ils suggèrent et les propositions qu'ils font sont d'un réel intérêt.

Si on a pu critiquer l'attitude serbe à la 1^{re} Conférence, son activité à la 2^e ne mérite certainement pas le moindre reproche. Toute son action fut inspirée par l'idée qu'il n'y a qu'un moyen d'assurer la paix parmi les Etats : imposer le règne du droit.

La Serbie souhaite qu'on arrive à un traité général d'arbitrage obligatoire. Dans l'impossibilité d'arriver à ce résultat, elle propose un projet de traité limité pour des cas déterminés, ceci s'avère encore impossible ; la délégation serbe ne se lasse pas, elle essaie de faire rentrer les dispositions essentielles de son projet dans la Convention de 1899 qu'on cherche à améliorer.

Ceci, et d'autres nombreuses initiatives et agissements que nous allons avoir l'occasion d'envisager de plus près au cours de nos développements ultérieurs nous incite à dire que dans l'œuvre de la deuxième conférence en matière de l'arbitrage, les délégués serbes ont joué un rôle très actif.

ARTICLE 3

LE POINT DE VUE SERBE CONCERNANT LA REVISION DE LA CONVENTION POUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DE 1899

Sur le sens général dans lequel le Gouvernement serbe croyait qu'on devait faire la révision de la Convention de 1899, nous allons nous arrêter tout à l'heure en parlant

des articles relatifs à l'arbitrage et plus spécialement de l'art. 19.

A) *Les Commissions internationales d'Enquête*

Nous allons d'abord présenter les vues serbes sur la façon dont devaient être révisées les dispositions concernant les commissions internationales d'enquête.

Milovanovitch aura l'occasion de faire connaître sa manière de voir à la 4^e séance de la 1^{re} Sous-commission, le 9 juillet.

La 1^{re} sous-commission se trouve en présence de 7 propositions touchant les commissions internationales d'enquête.

Notamment, celle proposée par la France prévoit des améliorations n'ayant d'autre but que de faciliter le fonctionnement de l'institution telle qu'elle existe. Elle est inspirée par l'idée que la Commission internationale d'enquête doit être en toute occasion un moyen facilement accessible d'assurer la paix entre les Etats. Par conséquent, la proposition française maintient les caractères généraux de l'institution, c'est-à-dire le caractère facultatif tel qu'il est prévu par l'art. 9 de la Convention de 1899.

M. de Martens au nom de la Russie présente un projet qui, sans différer dans le fond, suggère certaines dispositions supplémentaires.

Notamment, que le rapport doit fixer les responsabilités. Il propose ensuite le développement de la procédure, de sorte qu'on ait à la disposition un code tout prêt de façon à servir utilement aussitôt. Ensuite, le projet russe essaie d'établir un double lien entre la Commission internationale d'enquête et la Cour P. d'A. Un premier lien consiste dans le fait que si deux membres sont choisis par

les parties, le troisième sera membre de la C. P. A. Un second lien ; le rapport étant remis aux Gouvernements, ceux-ci doivent se mettre d'accord à l'amiable sur la base de ce rapport ou s'ils désirent recourir à l'arbitrage, aller devant la C. P. A.

Cette proposition n'est pas sur tous les points très cohérente ni très judicieuse et Milovanovitch n'a pas manqué de lui adresser des critiques.

Le délégué serbe relève notamment que du moment que la proposition russe n'entraîne pas une modification du caractère de l'institution dans le sens de l'obligation, comme M. de Martens l'a constaté lui-même, il lui semble inopportun d'ajouter les dispositions proposées par le gouvernement russe. Milovanovitch dit qu'indépendamment de l'équivoque qui se trouve dans ses termes, le fait de substituer une nouvelle rédaction à l'ancienne ferait naître la question : quelles doivent être les conséquences pratiques de ce changement ?

Les inconvénients, d'après lui, qui résulteraient nécessairement de l'insertion de la proposition russe dans la convention révisée seraient de beaucoup supérieurs aux avantages.

De ce qui précède il s'ensuit qu'il y a une identité de vues entre les délégations serbe et française sur cette question.

Bref Milovanovitch, tout en étant partisan d'une amélioration de cette institution dans le sens proposé par la délégation française, est hostile à des formules qui, sans apporter aucun changement au point de vue juridique, entraîneraient des équivoques et des doutes sur certains points, ce qui ne peut être qu'un inconvénient. Pour cette raison il se prononce en faveur du maintien de l'art. 9

c'est-à-dire pour le maintien du caractère facultatif de la Commission internationale d'enquête (1).

B) *La révision de l'art. 16*

C'est au sein du comité d'examen que Milovanovitch fit connaître ses vues concernant d'abord la révision de l'art. 16.

A l'occasion de la discussion de la proposition de la Suède, le délégué serbe se lève pour faire quelques observations sur les propositions de d'Oliviera (Portugal).

Milovanovitch souligne que la question primordiale et la plus importante que le Comité ait à trancher est celle de savoir si le principe de l'arbitrage obligatoire pour certains cas déterminés, doit être admis. Il exprime ici son opinion, d'après laquelle l'essentiel est de déterminer les cas où la volonté d'une des parties de recourir à l'arbitrage suffirait, pour que l'autre soit obligée d'accepter l'arbitrage.

Par conséquent, il veut que, si le principe de l'arbitrage obligatoire est admis, comme il le souhaite, le champ qu'on lui donnera soit limité d'une façon précise. Il ne voit aucun inconvénient à ce qu'on ajoute à cette formule précise une stipulation générale qui indiquerait les cas non énoncés. Il juge même cette stipulation comme un complément fort heureux et utile, mais seulement à condition qu'on arrive à une entente, préalablement, sur un certain nombre de cas déterminés d'arbitrage obligatoire d'une façon qui ne permette aucun équivoque sans restriction ni exception.

Milovanovitch, considère, par contre, que si un accord s'avère impossible sur ce point préalable, que tout changement de pure forme à l'article 16 ne peut être que nuisible.

(1) 2^e Conf. de la Paix, t. II, p. 225.

Notamment, les interprétations divergentes auxquelles ces modifications pourraient donner lieu, seraient en particulier défavorables aux Etats secondaires. De sorte que leur situation au lieu d'être améliorée serait rendue plus difficile.

Dans ces conditions, sous réserve qu'on n'arrive pas à se mettre d'accord dans le sens de la solution indiquée, le délégué serbe est d'avis de maintenir l'art. 16 dans sa teneur ancienne en lui ajoutant l'amendement du délégué de l'Autriche, Mérey de Kapos-Mere.

Cet amendement était rédigé de la façon suivante :
« Il serait désirable que dans les litiges sur les questions sus-mentionnées, les Puissances signataires eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage en tant que les circonstances le permettront » (1).

Nous voyons que Milovanovitch est partisan d'une formule positive et précise. Il n'est d'ailleurs pas seul à voir les choses de cette façon.

Mais la formule générale, préconisée dans les propositions suédoise, portugaise et américaine, est vivement défendue.

Après une ample discussion, où les partisans des deux formules ont eu l'occasion de faire ressortir les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes, Milovanovitch se croit obligé de revenir sur sa thèse et de préciser sa manière de voir. Il rejette la formule négative avec une argumentation judicieuse. En répondant à certaines observations, le délégué serbe renouvelle ses craintes de voir les Etats faibles souffrir des inconvénients des formules vagues et indécises, qui seraient, comme il le dit, obligatoires dans la forme, mais non quant au fond. Il remarque très justement que

(1) *Ib.*, p. 416.

dans la pratique les différends internationaux sont habituellement compliqués et qu'ils changent souvent d'aspect dans les phases successives par lesquelles ils passent. Le délégué serbe attire l'attention sur l'inconvénient qui pourrait se présenter, si l'on s'avisait de forcer un Etat à soumettre à l'arbitrage un point ou un côté de problème discuté à un moment choisi par son adversaire (1).

Le président du Comité propose finalement des cas spéciaux et suggère de réserver le vote sur cette question, jusqu'à un moment où une entente sera établie sur un certain nombre de cas d'arbitrage obligatoire.

Milovanovitch appuie évidemment la proposition du président, il est d'avis que le résultat de l'examen par le Comité de la liste du cas d'arbitrage obligatoire déterminera l'attitude de plusieurs délégations relative à la formule générale.

D'après le délégué serbe, si l'examen préalable permet d'enregistrer des accords nombreux sur ces cas d'arbitrage obligatoire, une formule générale paraîtra utile sinon il se refuse à signer une pareille formule.

Nous nous permettons simplement de constater que la thèse de Milovanovitch est d'un réel intérêt, plus conforme à l'esprit juridique, favorable à des dispositions nettes, précises et positives. La formule négative est indiscutablement plus large mais par là même plus indécise et plus équivoque, et en conséquence moins juridique.

La solution la plus heureuse et la plus judicieuse de ce problème aurait été certainement celle suggérée par le délégué serbe qui ne serait en effet qu'un compromis entre ces deux tendances. Malheureusement, la discussion et l'examen

(1) *Ib.*, pp. 422-23.

ultérieur fait par le Comité d'examen des cas particuliers d'arbitrage obligatoire ont montré toutes les divergences qui existaient sur ce point. De sorte qu'on a préféré ne pas introduire du tout l'obligation de l'arbitrage dans la Convention de 1899 révisée. On a ainsi évité le risque d'équivoque des formules vagues, mais aussi celui de voir, ce qui est encore plus grave, répudier des engagements contractés. Ce danger existe même aujourd'hui, malgré l'existence d'une espèce de sanctions d'ailleurs insuffisantes. Il était donc d'autant plus réel à l'époque dont nous parlons.

La rédaction de l'art. 38, qui remplace l'art. 16 de la Convention de 1899, permet de constater que c'est la manière de voir de la délégation serbe qui l'emporta finalement.

C) Portée de la sentence arbitrale

Milovanovitch a pris également une part très active dans la discussion de la question relative à la portée des sentences arbitrales.

Cette question fut débattue longuement, d'abord au sein du comité d'examen A et ensuite à la Commission.

Milovanovitch, prend position pour la première fois en cette matière à la 7^e séance du comité, le 10 août.

Le délégué serbe réfute d'abord la thèse soutenue par certaines délégations, qui veut qu'une sentence arbitrale rendue entre 2 Etats signataires d'une Convention collective, n'a aucune force, à l'avenir pour ces Etats mêmes, uniquement parce qu'elle n'a pas obtenu l'assentiment des autres Etats cosignataires. Cette allégation irait d'après lui à l'encontre du principe même de l'arbitrage.

Milovanovitch s'oppose à la proposition de Fusinato (Italie) qui a pour but d'éviter les décisions arbitrales contradictoires sur une même question ; pour parvenir à cette fin,

sa proposition veut soumettre la sentence arbitrale à l'approbation des puissances qui ne sont pas intervenues et si celles-ci ne la repoussent pas à la majorité, elle devient chose jugée à l'égard de tous les Etats signataires.

Le représentant de la Serbie critique, et pour cause, cette manière de voir, qui aurait pour conséquences pratiquement de paralyser la force de la chose jugée. Ceci ne pourrait être que dommageable pour l'institution tout entière.

Le délégué propose un système beaucoup plus logique et judicieux, et plus conforme à la nature de ce mode de solution de différend. Sa proposition consiste dans l'établissement d'une obligation de notification à tous les Etats, le recours même à l'arbitrage. Il convient, dit Milovanovitch, d'informer en ce sens les Etats tiers qui pourraient avoir un intérêt tout particulier concernant le différend porté devant les arbitres. Il est donc naturel de leur permettre d'intervenir pour soutenir leur cause (1).

Les vues de Milovanovitch concernant l'utilité de la notification du recours à l'arbitrage à tous les Etats ne sont que trop justes.

Elles ont reçu une confirmation partielle dans l'article 84 de la Convention révisé en 1907 et une consécration totale dans le statut de la C. P. J. I. Il prévoit dans son art. 40 que tous les Etats membres sont informés du recours à l'arbitre, par les soins mêmes du Greffe de la Cour.

En ce qui concerne la sentence arbitrale elle-même, sans être applicable aux Etats qui sont restés en dehors du litige, comme le dit Milovanovitch, elle aura une portée générale en ce sens qu'elle devra être appliquée aux Etats

(1) *Ibid.*, p. 436.

en litige, non seulement dans leurs rapports mutuels, mais également dans ceux avec les Etats tiers.

A la 10^e séance du Comité, le 19 août, nous verrons de nouveau Milovanovitch intervenir dans le débat portant sur les effets d'une sentence arbitrale concernant l'application ou l'interprétation d'une convention multilatérale sur les autres Etats signataires de la convention interprétée par cette sentence.

Le délégué fait ressortir que pratiquement les différends porteront le plus souvent sur l'interprétation d'un traité ; même lorsqu'ils sont provoqués par une application dans un cas déterminé et par un droit lésé à l'occasion de cette application.

Etant donné ceci, Milovanovitch ne peut pas admettre que la sentence arbitrale s'applique seulement au cas spécial. Pour lui, la sentence arbitrale doit lier pour l'avenir les Etats entre lesquels elle est intervenue pour l'interprétation d'une clause (1). Nous sommes d'avis que la dissertation de Milovanovitch sur la portée de la sentence arbitrale est exacte, lorsqu'il s'agit d'une convention multilatérale.

D) *L'art. 16 f du projet*

La question de la portée de la sentence arbitrale va être reprise par le délégué serbe, mais cette fois-ci dans la 1^{re} commission à la 6^e séance de celle-ci, le 7 octobre, à l'occasion de la discussion de l'art. 16 f. du projet, dont l'auteur est Milovanovitch. Il est libellé de la façon suivante : « Il est entendu que les sentences arbitrales, en tant qu'elles se rapportent aux questions rentrant dans la compétence de la justice nationale, n'auront qu'une valeur

(1) *Ibid.*, p. 459.

interprétative sans aucun effet rétroactif sur les décisions judiciaires antérieures ».

Pour répondre à certaines réserves faites par plusieurs Etats, le délégué serbe croit de son devoir d'intervenir en vue de chercher un terme d'entente.

En premier lieu, il veut répondre aux observations de M. Asser (Pays-Bas) qui combat son projet en lui alléguant que le projet ne règle qu'une partie de la question. Le projet n'est pas satisfaisant parce qu'il n'embrasse pas la totalité de la question, qui est pourtant, d'après M. Asser très importante, puisqu'il s'agit de rapports entre les sentences arbitrales internationales d'un côté et les actes du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif national de l'autre.

M. Asser est d'avis que non seulement le texte de l'article 16 f. ne règle pas tout le problème qui se pose, mais aussi qu'il le règle d'une façon défectueuse.

Toutes ces raisons incitent l'éminent délégué des Pays-Bas à proposer que ce texte soit laissé en dehors de la convention, en exprimant l'espoir que les études plus complexes et plus approfondies, permettront à une prochaine Conférence de trouver une solution plus satisfaisante à cette question.

Milovanovitch, aura l'occasion de faire ici un petit exposé doctrinal sur la portée de la sentence arbitrale et ses effets à l'égard des autorités et des pouvoirs à l'intérieur de l'Etat. Il insiste notamment sur le caractère double de la sentence arbitrale, et tout d'abord sur son caractère interprétatif en tant qu'elle s'applique à des contestations déterminées. Par son caractère interprétatif, dit le délégué serbe, la sentence arbitrale est un complément, une partie intégrante de la convention à laquelle elle se rapporte. Considérée sous cet angle, la sentence arbitrale oblige, de

même que tout autre traité international, l'Etat entier, dans toute sa personne, de sorte qu'il n'y a aucune raison de différencier les cas de compétences de ces organes qui exercent les 3 fonctions essentielles de son autorité.

Le second caractère de la sentence arbitrale, poursuit Milovanovitch, est applicatif et il a les effets d'un jugement. Or, dit-il, le texte en question a été proposé justement dans le but d'empêcher tout contact direct entre les sentences arbitrales et les arrêts de la justice nationale. Pour mieux dire, en vue de prévenir qu'il ne s'établisse entre eux aucune espèce de concurrence, l'art. 16 f. enlève tout effet applicatif à la sentence arbitrale dès qu'il s'agit d'une question pour laquelle les autorités judiciaires nationales sont compétentes. Les arrêts de la justice nationale gardent ainsi leur force et leur autorité entières. Donc, les rapports entre la sentence arbitrale et les décisions des tribunaux internes restent identiques à ceux qui s'établissent entre les traités internationaux en général et le pouvoir judiciaire des Etats contractants, dans le cas où ces traités touchent à des matières qui rentrent dans la compétence des tribunaux nationaux.

Milovanovitch, espère avoir rassuré les appréhensions de M. Asser provenant de la crainte de voir, par ce texte, l'autorité des pouvoirs judiciaire et législatif des Etats compromise. Mais si, poursuit-il, les incertitudes et les doutes exprimés ne se sont pas encore dissipés, il vaut mieux supprimer tout cet article. De cette façon, le champ restera libre pour que dans la pratique une doctrine puisse se former qui répondra mieux à la nature de la sentence arbitrale et au rôle qui lui est destiné dans le droit (1).

(1) *Ibid.*, t. II, pp. 101-3.

Une vive discussion qui s'ensuivit au sein de la 1^{re} commission, permit de constater que de nombreuses délégations partageaient sa manière de voir ; finalement cette disposition dut être supprimée.

Milovanovitch aura d'ailleurs l'occasion de revenir à ce problème, d'amplifier et d'améliorer son argumentation, et surtout de faire ressortir plus nettement les motifs de sa proposition et sa véritable pensée dans ses interventions ultérieures concernant d'autres questions.

E) *La proposition serbe d'un nouvel art. 19*

Au début de cet article nous avons promis de présenter les vues serbes sur le sens général que devait prendre la révision de la Convention de 1899.

A cet effet, nous pouvons relever les paroles de Milovanovitch prononcées à plus d'une reprise, et notamment à la 5^e séance de la 1^{re} sous-commission, le 16 juillet.

Le gouvernement serbe, dit Milovanovitch, part de ce point de vue que la tâche essentielle de la Conférence et sa principale raison d'être consistent dans la recherche des moyens pour réduire, autant que possible, le nombre des guerres. Or, la guerre n'étant qu'une solution violente des conflits entre les Etats, il est plus simple, pour atteindre le but que la Conférence se propose, de soustraire un aussi grand nombre que possible de conflits à la solution violente en ouvrant d'autres voies, en harmonie avec des idées de justice et les règles de droit international.

Si l'on jette un coup d'œil en arrière, poursuit le délégué serbe, cette voie a été suivie par la 1^{re} Conférence de la Haye. La preuve en est l'élaboration de la Commission pour le règlement positif des conflits internationaux. Le trait original de cette convention est la création de la

C. P. A. ; on invite les Etats à lui soumettre leurs différends. La 1^{re} Conférence en agissant ainsi a fait le premier pas dans ce sens, elle a rempli son devoir et a bien mérité de l'humanité.

Le représentant de la Serbie est d'avis, que la 2^e Conférence doit suivre les traces de la 1^{re} en faisant franchir une nouvelle étape dans cette voie. Et cette nouvelle étape, d'après lui, ne peut être autre que de donner au Tribunal International les attributions propres à une instance judiciaire. Il ne s'agit pas d'autre chose que d'établir le principe d'arbitrage obligatoire, en déterminant d'une façon précise les cas pour lesquels sa compétence s'impose dès qu'il se trouvera saisi pour les Etats intéressés.

Si on n'arrivait pas à ce résultat, Milovanovitch croit qu'il serait légitime de penser que la réunion de la 2^e Conférence était prématurée. En se limitant à des questions secondaires de procédure arbitrale, la Conférence mériterait non seulement le reproche de ne pas avoir marqué un progrès dans le développement du droit international, mais aussi de ne pas avoir tenu compte des tendances qui se sont fait sentir, ni des progrès réellement accomplis. Et il cite comme preuve de ses allégations la conclusion de nombreux traités d'arbitrage et l'insertion encore plus nombreuse des clauses d'arbitrage (1).

Comme nous le voyons, Milovanovitch est d'avis que la première chose à faire, si on veut réellement améliorer la convention de 1899, c'est d'insérer l'obligation d'arbitrage. Il est partisan de l'arbitrage obligatoire sans réserves et sans exception pour tous les différends possibles, et nous

(1) *Ibid.*, t. II, pp. 241 et suiv.

aurons l'occasion d'enregistrer ultérieurement des preuves dans ce sens.

Mais il est parfaitement conscient qu'il est impossible d'arriver à une entente générale dans ce sens et pour cette raison il propose une nouvelle rédaction de l'art. 19 qui contient l'obligation de l'arbitrage pour certains cas nettement déterminés.

La proposition serbe du nouvel art. 19 est rédigée dans les termes suivants :

« Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement ou stipuleront à l'avenir l'arbitrage obligatoire entre les Etats contractants, les puissances signataires de la présente convention s'obligent à recourir à l'arbitrage et à soumettre leurs contestations à la Cour arbitrale de la Haye :

« a) Pour tout ce qui concerne l'interprétation et l'application des traités de commerce, des conventions et arrangements qui, sous une forme quelconque, leur sont annexés, ainsi que de tous les autres traités, conventions, arrangements se rapportant au règlement des intérêts économiques, administratifs et judiciaires ;

« b) Pour tout ce qui concerne l'exécution des engagements pécuniaires, le paiement des indemnités, ou la répartition des dommages matériels entre les Etats ou entre un Etat et les sujets des autres Etats en tant que les tribunaux ordinaires ne soient pas compétents » (1).

En exposant le point de vue serbe concernant la révision de l'art. 16 nous avons présenté les raisons pour lesquelles la Serbie ne veut pas de formules générales.

(1) *Ibid.*, t. II, Annexe 18, p. 881.

Les mêmes raisons militent, encore une fois ; les inconvénients d'une formule générale amènent le délégué serbe à proposer une formule positive.

Milovanovitch ne veut pas de ce système négatif parce qu'après avoir proclamé le principe de l'obligation, tout ce système est réduit à rien en réservant les cas où l'intérêt essentiel, l'indépendance ou l'honneur des Etats seraient en question. Il indique que cette façon de fixer des limites négatives à l'arbitrage a des inconvénients sérieux, dont le danger provient justement du caractère vague et flottant subjectif de ces réserves. Le délégué serbe ne peut pas courir le risque, risque d'autant plus grand lorsqu'il s'agit des petits Etats, de voir les obligations s'imposer sans avoir aucune garantie de pouvoir profiter des droits correspondants.

Le délégué serbe se rend compte qu'à ce moment-là, il est non seulement impossible de supprimer les guerres, mais même de prévoir et d'énumérer leurs causes.

Mais, ce qu'il croit possible et nécessaire, c'est de déterminer d'une façon précise certains cas qui peuvent être soustraits à la guerre. Dans son esprit, ceci pourrait tout au moins rendre la guerre moins fréquente. Une conséquence importante en résulterait : le développement du sentiment de justice dans les rapports internationaux et une plus grande confiance dans les principes et les institutions du droit international.

Milovanovitch fait une fois de plus preuve d'un esprit réel de conciliation. Il est prêt à accepter des modifications de sa liste des cas énumérés dans son art. 19. Qu'on la restreigne ou mieux encore, comme il le dit, qu'on l'élargisse si on la trouve trop étroite.

Le point sur lequel il se montre inébranlable, c'est que les cas auxquels on veut appliquer l'arbitrage obligatoire soient énumérés limitativement et déterminés sans équivoque, pour que chacun puisse connaître clairement les droits et les devoirs qui en découlent (1).

Malheureusement, malgré les efforts très louables, et l'activité infatigable dont a fait preuve la délégation serbe, comme d'ailleurs les membres les plus éminents de plusieurs autres Etats, on s'est trouvé dans l'impossibilité complète d'arriver à une entente sur ce point.

ARTICLE 4

LE PROJET DU GOUVERNEMENT SERBE

D'UN TRAITÉ GÉNÉRAL D'ARBITRAGE OBLIGATOIRE

C'est à la Serbie, avec le Portugal et la Suède, qu'échoit d'honneur d'être les premiers à proposer « une clause stipulant des cas déterminés d'arbitrage obligatoire pour lesquels les parties contractantes s'engageraient à ne se prévaloir d'aucune exception basée sur l'honneur ou les intérêts essentiels des Etats » (2).

La Serbie a fait encore mieux en déposant sur le bureau de la Conférence un projet de traité général d'arbitrage.

Ce projet n'est que le développement et l'élargissement de sa proposition de l'art. 19 de la Convention révisée qui, comme nous l'avons vu dans un paragraphe précédent,

(1) *Ibid.*, pp. 241-43.

(2) *Ibid.*, *Actes et documents*, I, p. 473.

avait pour but d'introduire l'arbitrage obligatoire dans la Convention de 1899 qu'on voulait améliorer.

Quatre autres projets d'arbitrage général ont été proposés à la Commission par les Etats-Unis, le Portugal, la Suède et le Brésil.

Nous avons pu nous rendre compte déjà, à l'occasion de la discussion des art. 16 et 19, qu'en matière de stipulation de l'arbitrage obligatoire, d'une façon générale, deux thèses se sont affrontées. La première donnait sa préférence à une méthode qui voulait que l'obligation d'arbitrage soit stipulée comme un principe auquel on ajouterait des réserves et la seconde, a été défendue par la Serbie, qui ne voulait pas qu'on fixât des limites négatives à l'obligation de l'arbitrage. Elle est partisan d'une formule positive énumérant d'une façon précise, les cas d'arbitrage obligatoire.

Ces projets, comme d'ailleurs les tentatives d'insérer l'obligation d'arbitrage dans la convention, ont dû être abandonnés devant l'hostilité de certains Etats, et surtout celle de l'Allemagne, qui ne voulait pas contracter une obligation d'arbitrage dans une convention générale.

L'évidence de l'impossibilité d'arriver à une convention générale d'arbitrage s'est manifestée au cours des débats concernant la révision et l'amélioration de la convention pour le règlement positif des conflits internationaux de 1899.

Les projets et les différentes propositions relatifs à l'arbitrage obligatoire comme tentative d'introduction d'arbitrage obligatoire dans la convention de 1899, aussi bien que ceux visant la conclusion d'une Convention générale d'arbitrage ont fait l'objet de l'étude du Comité d'examen A.

Cet organe examina d'abord la possibilité d'insertion d'arbitrage obligatoire dans la Convention de 1899. Nous avons pu voir qu'il s'est trouvé, tout à fait au début, devant une difficulté. Une question préalable s'est posée — faut-il adopter la formule positive, ou bien une formule générale avec des limites négatives à l'obligation de l'arbitrage ? Nous rappelons que le Comité A, pour tourner cette difficulté, a décidé d'examiner d'abord les cas pour lesquels l'obligation d'arbitrage est proposée, ce qui permettra de se rendre compte de l'opportunité de l'une ou de l'autre formule.

Dé sorte que tous les projets et propositions relatifs aussi bien à l'amélioration de la convention de 1899 qu'à l'élaboration d'un traité général d'arbitrage ont été étudiés sous l'étiquette d'arbitrage obligatoire. Le but direct était l'insertion de l'arbitrage obligatoire dans la convention de 1899 et indirectement, si une entente s'avère réalisable, l'élaboration d'un traité général d'arbitrage.

L'accord sur le premier point s'étant montré impossible, tout espoir d'un traité général d'arbitrage a dû être abandonné.

Tout de même, des discussions très amples ont eu lieu à l'occasion des débats portant sur les différents cas susceptibles d'arbitrage obligatoire.

A ces discussions, Milovanovitch a pris une part très active. Nous y trouvons ses vues sur l'arbitrage obligatoire en général, plus spécialement sur son projet relatif à l'élaboration d'un Traité général et finalement quelques explications sur un certain nombre de dispositions de son projet.

A la séance du Comité A du 3 août, le délégué serbe critique certaines stipulations du projet brésilien. Il lui

reproche d'abord de réduire à néant l'obligation des Parties de recourir à l'arbitrage. Milovanovitch critique ensuite la réserve des lois internes, en faisant ressortir à quel point cette réserve est arbitraire et indécise à ses yeux. Pour éviter d'être obligé de recourir à l'arbitrage, toute puissance pourrait opposer l'existence d'une loi interne, votée même depuis la conclusion de la Convention qu'il s'agit d'interpréter par la voie d'arbitrage.

En parlant de l'art. 3 du projet brésilien, le délégué serbe observe que le problème de changement de souveraineté par rapport aux populations et la théorie plébiscitaire qui s'y rattache, sont en dehors des questions dont le Comité doit s'occuper, et que cet article trouvera difficilement sa place dans une convention d'arbitrage (1).

Milovanovitch nous révélera sa manière de voir concernant l'arbitrabilité des traités de commerce et de navigation à la 7^e séance du Comité d'examen, le 10 août. Il observe notamment que si les traités de commerce renferment parfois des dispositions d'ordre politique, leur interprétation n'en est pas moins juridique. Il est vrai, continue-t-il, que les intérêts essentiels peuvent être en question dans ces traités et de ce fait on peut comprendre les hésitations qu'on a à les soumettre à l'arbitrage. Pour cette raison, il se rallie à la proposition de M. Hammer-skjöld, en vertu de laquelle l'exclusion des questions d'ordre politique doit être faite dans l'énonciation du principe général et non dans l'énumération des cas spéciaux.

Il indique ensuite à titre subsidiaire qu'on pourrait insérer dans le traité général une clause permettant aux parties qui concluent des traités de commerce, d'écarter

(1) *Ibid.*, t. II, p. 406.

certaines matières de l'arbitrage obligatoire. De cette façon, dit-il, l'arbitrage serait la règle, pour l'interprétation des traités de commerce à l'exception des questions explicitement exclues (1).

Sur la question de l'exclusion des conventions dont l'application est de la compétence des tribunaux nationaux, Milovanovitch a pris la parole à plusieurs reprises, notamment aux séances du comité d'examen des 15 août, 19 et 29 août.

Nous allons tenter de résumer ses vues qu'il a longuement exposées :

La formule de sous-comité est défectueuse. Au point de vue doctrinal, parce qu'il n'y a aucune raison de faire une distinction entre les engagements de l'Etat lorsqu'ils doivent être exécutés par les organes exécutifs et ceux qui sont de la compétence du pouvoir judiciaire. Cette formule qui exclut l'obligation de l'arbitrage pour les questions dont l'application est de la compétence des tribunaux nationaux, laisse à désirer même au point de vue pratique, étant donné qu'elle aurait pour conséquence de faire perdre à l'arbitrage obligatoire toute sa valeur.

Un autre inconvénient est qu'il serait presque impossible d'adopter ce critère en raison des variations infinies dans les législations des différents pays en matière de limites des compétences entre ces deux pouvoirs. Au surplus dans un même pays, ces limites de compétence varient et évoluent perpétuellement.

Cette formule aurait pour conséquence de jeter le discrédit sur l'arbitrage. Notamment, en raison des possibilités qui auraient été données à l'étranger de s'intéresser

(1) *Ibid.*, t. II, p. 431.

au maintien ou à la suppression de certaines institutions ou règles de droit interne.

Milovanovitch indique très judicieusement que toute la discussion sur cette question a été troublée au point de départ. Il relève notamment qu'on n'a pas donné une seule raison qui s'opposerait spécialement à ce qu'une convention mette en pratique l'arbitrage obligatoire, sans distinguer entre les cas de la compétence judiciaire, administrative ou même législative. Tout ce qu'on a invoqué dans cet ordre d'idées, s'applique intégralement, non seulement à l'arbitrage obligatoire, mais aussi à l'arbitrage facultatif et au droit conventionnel tout entier. Ceci permet au délégué serbe de dire que pour en admettre la justesse, il serait nécessaire d'admettre un nouveau principe supérieur valable pour tout le droit conventionnel. A savoir que le lien juridique établi par la Convention entre les Etats, s'arrête dans chaque Etat là où commence l'autorité du pouvoir judiciaire. Un Etat ne serait plus tenu d'exécuter une sentence arbitrale parce qu'elle est en contradiction avec une chose jugée ou avec l'interprétation admise par la justice nationale. Cette conséquence permettrait de dire que le « pouvoir judiciaire qui n'est en somme qu'une des trois fonctions essentielles de la souveraineté, se place au-dessus de la souveraineté dont il émane et dont il fait partie intégrante ».

Milovanovitch continue son argumentation en disant que les Etats, non seulement n'ont pas à s'occuper de la question de savoir quelles autorités seront invitées à y prendre part conformément aux constitutions et aux lois, mais même qu'ils sont tenus de s'abstenir. Tout ce qu'on peut demander, c'est que les engagements soient strictement exécutés, et ceci suffit parfaitement au point de vue du droit international.

C'est un principe, dit le délégué serbe, bien établi par la pratique et reconnu par la doctrine. Le principe contraire rendrait indispensable la nécessité d'une étude approfondie des constitutions et des lois de tous les Etats contractants. Au surplus, il serait nécessaire de prendre des garanties contre les changements constitutionnels et législatifs éventuels qui enlèveraient la valeur pratique à la convention.

Le représentant de la Serbie est amené à faire le procès d'une allégation encore plus inexacte que la précédente, à savoir la prétention de certains délégués suivant laquelle un Etat, où le principe de séparation des pouvoirs est établi, en acceptant l'arbitrage obligatoire sur un point qui est de la compétence des tribunaux nationaux, se trouvera dans l'impossibilité d'exécuter ses engagements, en présence d'un conflit entre les sentences arbitrales et les arrêts des tribunaux nationaux, d'autant plus que l'opinion publique sera favorable à la justice nationale.

Le délégué serbe répond à cette observation, qu'elle n'est que la conséquence inadmissible d'une conception erronée sur la nature de l'arbitrage international et de la sentence arbitrale. Pour le représentant de la Serbie, la sentence n'est qu'un complément de la Convention. La sentence arbitrale ne se prononce ni sur la solidité, ni sur « le bien-fondé des arrêts de la justice nationale, mais uniquement sur le sens, la portée, l'exécution ou la violation de leurs engagements réciproques ».

Les sentences arbitrales ne connaissent que les Etats. Le pouvoir judiciaire n'a par contre à obéir qu'à la souveraineté dont il émane et n'applique par conséquent que la loi de son pays, sans s'occuper des engagements internationaux et sans prendre en considération le fait que la

législation nationale a fidèlement reproduit les engagements internationaux de l'Etat, ou non (1).

L'Etat par contre, est tenu, en vertu de la primauté des droits internationaux sur le droit constitutionnel, de mettre sa législation intérieure en harmonie avec ses engagements internationaux.

Milovanovitch a donné certaines explications et éclaircissements concernant directement son projet à la 3^e séance du Comité le 23 août. Tout d'abord, il a commenté son art. 2 concernant le compromis d'arbitrage.

Le délégué serbe affirme que, dans son esprit, les formalités constitutionnelles et législatives requises pour l'accomplissement des engagements internationaux ne doivent en rien amoindrir le lien juridique entre les signataires de la Convention. Ces formalités ne peuvent et ne doivent en rien invalider ou affaiblir ces engagements. Cet article 2, termine Milovanovitch, doit être interprété uniquement dans ce sens que chaque Etat aura le droit, à l'occasion de chaque cas d'arbitrage, de suivre la procédure que sa législation lui dicte pour la rédaction de ses compromis (2).

A la même séance, Milovanovitch va éclairer et expliquer son art. 3 qui n'est d'après nous ni très opportun, ni très judicieux. En instituant plusieurs degrés d'arbitrage pour le cas d'une convention multilatérale, il a essayé d'introduire une innovation qui n'a pas été très heureuse, allant à l'encontre de l'esprit et de la portée de l'arbitrage.

Le représentant de la Serbie explique que cet article avait pour but d'assurer l'application uniforme des conven-

(1) T. II, pp. 492-4.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 501.

tions mondiales. Il était en outre destiné à garantir et sauvegarder les intérêts des Etats non participants aux litiges.

En ce qui concerne l'art. 4 du projet serbe stipulant la non rétroactivité de la Convention, M. Milovanovitch fait remarquer que personnellement, il serait favorable à l'effet rétroactif de la convention ; il constate qu'il n'a adjoint cet article à son projet, que pour tenir compte des observations anglaises.

Le discours le plus édifiant pour connaître le point de vue serbe et le plus précis concernant l'arbitrage obligatoire tel que le Gouvernement serbe l'envisageait fut prononcé par Milovanovitch devant la 1^{re} Commission, à la 5^e séance du 5 octobre.

Nous allons d'abord présenter ses observations sur le projet du Comité qui était en discussion devant l'organe sus-mentionné.

Après l'avoir critiqué sans ménagement, Milovanovitch, étant d'avis qu'il vaut mieux peu que rien, se rallie, malgré toutes ses objections, au projet du comité pour des raisons que nous allons indiquer tout à l'heure.

Mais avant de passer à la question qui était soumise à la commission, le délégué serbe va faire quelques observations générales, sur le projet que la Serbie a présenté. Puisqu'elles sont très significatives des motifs, du sens et de l'esprit du projet serbe, nous ne voulons pas manquer de les exposer.

Le projet serbe, dit-il, a parfaitement tenu compte des raisons qui rendent dès maintenant, impossible l'établissement de l'obligation d'arbitrage, pour tous les conflits sans distinction. Il nous fallait reconnaître l'évidence, en regrettant profondément, que des nécessités impérieuses

et irréductibles imposent la limitation de l'arbitrage obligatoire dans des cas strictement déterminés, pour exclure les conflits d'ordre politique touchant à l'indépendance, aux intérêts vitaux ou à l'honneur des Etats, bien que ce soient justement ces conflits qui aient été dans le passé et qui seront certainement dans l'avenir les causes directes des guerres.

Il est certain, poursuit Milovanovitch, que la proposition serbe, limitée ainsi dans son application, ne répondait plus aux espérances que plaçaient en elle les apôtres de la paix ; néanmoins, à part le mérite d'affirmer le principe de la sanction juridique dans le droit international, la proposition serbe avait, sans doute, une valeur pratique immédiate.

L'obligation d'arbitrage s'imposerait, dans les cas où les intérêts importants des Etats et des particuliers se trouvent engagés. Ces cas ne seraient pas toujours susceptibles de provoquer des conflits armés, mais souvent engendreraient la création de courants de sympathie ou d'antipathie entre les nations et exerceraient ainsi d'une façon indirecte, leur influence sur les guerres.

D'après le délégué serbe, pour le développement du principe d'arbitrage obligatoire, et pour son affirmation comme générateur du droit international, il était utile de l'appliquer à des matières d'ordre non politique, qui sans avoir la gravité des conflits politiques, arrivent souvent, agissant par leur multiplicité, à empoisonner l'atmosphère et à créer des tensions dangereuses.

Milovanovitch croit que la soumission de ces cas à l'arbitrage obligatoire rendrait un service incontestable, non seulement à la justice mais aussi à la cause de la paix. Ce serait un facteur de « désinfection et de purification de

l'atmosphère internationale » grâce auquel il serait moins difficile de prévenir, ou d'amortir les chocs, pour les questions qui sont restées en dehors de cette obligation d'arbitrage.

Milovanovitch a eu l'occasion d'affirmer à la 3^e séance de la 1^{re} Commission, le 10 octobre, un autre fait qui ne peut pas être passé sous silence : « la délégation de la Serbie était prête à accepter l'application immédiate de l'arbitrage obligatoire à toutes les contestations non politiques et même à celles d'ordre politique » (1).

En ce qui concerne le projet du comité, le représentant de la Serbie déclare qu'il est loin de le satisfaire, notamment parce que la liste des cas pour lesquels il admet l'obligation de l'arbitrage ne contient aucune matière susceptible de donner à ce principe une portée pratique et réelle et une action directe dans l'amélioration des relations internationales. Le projet du comité est très loin même du projet serbe, qui cependant ne stipulait qu'un minimum.

Il y a un recul certain entre ce projet et la pratique déjà existante des Etats dans leurs rapports mutuels.

Néanmoins, malgré tous ces inconvénients et insuffisances, Milovanovitch se déclare prêt à voter pour ce projet surtout et avant tout parce qu'il contient l'affirmation du principe de l'arbitrage obligatoire sans réserve. Principe qui, comme il le dit, pourra seul faire prévaloir dans les rapports internationaux le règne du droit, suivi de la sanction juridique. Le délégué serbe croit que ce principe une fois introduit dans le domaine du droit international saura se frayer son chemin. Et M. Milovanovitch termine son discours dans les termes suivants :

(1) T. II, p. 175.

« Nous nous consolerons de l'insuffisance du résultat obtenu, en nous souvenant que d'autres grandes idées, qui ont bouleversé et régénéré le monde, ont eu bien souvent des débuts bien modestes » (1).

Au cours de nos développements précédents nous avons fait allusion à l'utilité que peut présenter la collaboration des petits Etats. Jamais ce rôle n'a pas été mieux compris ni plus dignement joué qu'il le fut par la délégation serbe à la 2^e conférence de la Haye. Nous nous rendons compte avec le recul du temps combien leurs vues sur l'arbitrage obligatoire ont dû paraître audacieuses et hardies. Aujourd'hui, au moment où nous assistons à l'effondrement d'un système qui aurait pu rendre des services inestimables à l'humanité, et qui a rapproché le monde d'un stade dont rêvaient les esprits les plus éminents de tous les temps, les paroles par lesquelles le délégué serbe termine son discours nous paraissent encore plus exactes.

ARTICLE 5

L'ATTITUDE DE LA SERBIE VIS-A-VIS DE LA COUR DE JUSTICE ARBITRALE ET DE LA COUR INTERNATIONALE DES PRISES

En ce qui concerne la position de la Serbie à l'égard d'une Cour internationale des prises que la Convention XII de 1907 a essayé d'instituer, nous avons très peu de choses à dire. Milovanovitch n'a pris la parole qu'une seule fois en cette matière, et ceci uniquement pour se prononcer en faveur de cette Cour sans aucune réserve. Comme nous

(1) *Ibid.*, t. II, pp. 77-79.

avons pu déjà le constater, malgré l'inégalité de fait qui résultait de la composition de cette Cour, les petits Etats s'y sont montrés entièrement favorables.

Les raisons d'opportunité ont été plus fortes que les considérations d'amour-propre. Les Etats secondaires n'ont pas évoqué en cette matière le principe d'égalité des Etats parce qu'ils ont très justement compris que la nouvelle institution sera une garantie et une sauvegarde de leurs droits. De sorte que, en dépit de cette inégalité de représentation dans la Cour, les voix des petits Etats lui ont été acquises d'avance, puisqu'ils savaient que leurs droits seraient ainsi, certainement mieux assurés qu'en l'absence de toute institution internationale. Cette raison d'un caractère général était évidemment valable pour la Serbie. Mais il y avait une autre raison qui militait : à savoir le fait de l'inexistence presque complète pour la Serbie des intérêts maritimes.

Nous avons vu, par contre, que le projet américain d'une Cour de justice arbitrale a échoué juste sur la question de la composition de la Cour. Tous les efforts tentés pour mettre sur pied cette Cour se sont avérés vains, en présence de l'intransigeance des petits Etats, refusant d'accepter une Cour qui ne correspondait pas au principe d'égalité entre les Etats, du moins tels qu'ils l'envisageaient.

Toutes les oppositions se sont cristallisées autour du représentant du Brésil Ruy Barbosa. Cependant, il est curieux de savoir que tous les Etats sont favorables à une Cour vraiment permanente.

La thèse des petits Etats est sans doute critiquable. S'il est certain qu'ils ont, au nom du principe d'égalité des Etats, torpillé le projet, il est aussi certain que l'attitude trop rigide et trop absolue des grandes puissances en

est dans une certaine mesure responsable. En s'y attachant frénétiquement, les petits Etats ont pris une attitude qui est peut-être défendable au point de vue politique, mais qui est inexacte en tant que thèse juridique.

Comme l'a si bien dit M. de La Pradelle : « la véritable égalité n'est pas celle qui donne à tous les mêmes droits, mais d'une manière plus juste et plus nuancée, la véritable égalité est celle qui proportionne les droits aux devoirs, les pouvoirs aux responsabilités » (1).

Dans le même sens M. Scelle : « la véritable égalité c'est la proportionnalité. Ce qu'il faut, c'est que les Etats aient des possibilités égales de faire valoir leurs droits dans la société constituée » (2).

Si les petits Etats étaient partis d'une conception analogue à celle des auteurs précités, les conséquences auraient été tout à fait différentes.

Dès lors, le point de départ était exact puisqu'il est certain que l'égalité juridique, devant le droit international, existe. Mais les conséquences qu'ils en entendraient tirer étaient inadmissibles.

La même situation se présente à l'intérieur de l'Etat. L'égalité devant la loi des individus étant admise d'une façon indiscutable, l'égalité de fait est impossible à réaliser.

Mais si les petits Etats, en poussant ce principe jusqu'au bout, afin d'arriver à une égalité complète ont rendu impossible à la Conférence de 1907 l'institution d'une Cour de justice arbitrale, les grandes Puissances n'ont pas eu tout à fait raison. Et nous nous expliquons tout de suite :

(1) La Pradelle : *La justice internationale*, p. 18.

(2) Scelle : *l'élaboration du pacte*, p. 66.

L'égalité fonctionnelle lorsqu'il s'agit des organes politiques (par ex. le Conseil de la S. D. N.) doit nécessairement subir des adoucissements et des tempéraments. Il est indispensable de tenir compte de l'importance politique, économique et sociale des Etats. Il est évident qu'on ne pourrait pas attribuer une même importance dans la direction des affaires de la communauté internationale à la république africaine de Libéria qu'à la Grande-Bretagne. Et ceci pour la simple raison que les responsabilités et les charges pour le maintien de l'ordre international échoient surtout aux Grandes Puissances.

Si ce point est d'une évidence criante, nous ne croyons pas qu'on pourra en dire autant lorsqu'il s'agit d'une Cour internationale.

La nécessité d'une égalité proportionnelle ne s'impose pas d'une façon aussi catégorique, en cette matière. En effet, s'agissant d'un organe juridictionnel, chargé d'appliquer le droit et ayant en vue le caractère technique de cette institution dont les membres doivent avoir uniquement des capacités juridiques spéciales et non pas les qualités de forces de leurs Etats respectifs, l'appartenance par là même de ces membres était d'une importance secondaire.

Les grandes puissances, en se montrant intransigeantes sur la nécessité d'avoir pour elles seules 8 juges permanents, tandis que les 36 autres Etats se partageraient les 7 sièges restant par roulement, ont fait preuve du désir de s'assurer un privilège qui n'était pas tout à fait justifié.

De sorte que les positions extrêmes des deux groupements ont rendu toute possibilité d'entente, irréalisable.

Cependant la solution la plus équitable et la seule possible était de dégager la question de composition de la Cour de toutes considérations politiques.

Cette solution aurait été, de l'envisager sous son véritable aspect : le problème étant d'ordre technique, il était plus logique de lui donner une solution appropriée, c'est-à-dire technique.

C'est celle-ci qui a été entrevue par le délégué serbe, et qui a reçu sa consécration encore plus perfectionnée dans le statut de la C. P. J. I. où les considérations des qualités personnelles des juges et l'aspect politique ont été dosés et nuancés d'une façon satisfaisante.

Quelle a été l'attitude de la Serbie à l'égard d'une Cour vraiment permanente ?

Il est évident qu'étant un partisan fervent du principe d'arbitrage obligatoire dans le sens le plus large, elle a dû être également favorable à l'établissement d'une Cour de justice.

Effectivement, Milovanovitch se prononce nettement pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale qui mériterait vraiment son nom, et dont la mission serait de faire progresser la cause de l'arbitrage et d'assurer la continuité de la jurisprudence internationale.

Le délégué serbe s'est montré favorable à la proposition américaine établissant la Cour de justice arbitrale sous deux conditions :

1) L'élaboration d'une Convention générale d'arbitrage obligatoire pour une certaine catégorie de différends justifiant par le nombre ainsi que par l'importance des cas à juger la création d'un tel organe.

Cette condition paraît inintelligible avec les faits que nous venons de relater et qui ont été dictés par une considération étrangère à l'institution en question. Milovanovitch a cru certainement servir la cause de l'arbitrage obligatoire en rattachant celle-ci à la Cour de justice arbitrale. En

voyant d'un côté les difficultés que l'arbitrage obligatoire rencontre pour se frayer le chemin et d'autre part l'enthousiasme que suscite l'institution même d'une Cour de justice arbitrale, il a cru possible d'introduire le premier par cette dernière.

Une deuxième condition : il faut que le principe déterminant de la composition de la Cour soit l'égalité de droits de tous les Etats et les qualités personnelles des juges au point de vue de leur compétence et de leur impartialité (1).

Nous voudrions terminer ce chapitre en concluant que la Serbie, grâce aux qualités précieuses de ses délégués, et surtout à celles de Milovanovitch, a contribué utilement à la cause de la paix et surtout à celle de l'arbitrage obligatoire.

ARTICLE 6

LES TENTATIVES FAITES PAR LA SERBIE POUR RÉSCUDRE SES DIFFÉREND PAR L'APPLICATION DES MODES PACIFIQUES

a) *Le différend serbo-bulgare.*

Les pages, peut-être les plus tristes de l'histoire balkanique, sont celles où sont inscrites les guerres d'autant plus cruelles que ce sont des guerres fratricides entre deux peuples slaves, dont la langue, la civilisation et les mœurs sont presque identiques et dont la religion est commune.

Cependant, plus d'une raison militait en faveur d'une collaboration féconde entre eux, aussi bien dans le passé que dans le présent : la solidarité des intérêts, non seule-

(1) *Ibid.*, t. II, 1^{re} Sous Commission, p. 335.

ment matériels mais aussi culturels et moraux, la communauté des idéaux, l'identité des dangers et des ennemis ; tous ces éléments avec beaucoup d'autres les poussaient impérieusement sinon vers une union fraternelle, tout au moins à l'assurance d'une coopération étroite dans tous les domaines.

A part quelques moments clairs, toute l'histoire entre ces deux pays est assombrie, noyés qu'ils sont dans le sang et aveuglés par la haine.

L'histoire est le meilleur juge pour montrer combien l'impérialisme, la rivalité et les intrigues des Grandes Puissances dans les Balkans, ont été néfastes et désastreux pour les véritables intérêts des peuples balkaniques.

Nicolas Pachitch proclamait à la Chambre serbe, le 22 novembre 1904, la nécessité de mettre en pratique le principe, « les Balkans aux peuples balkaniques » (1).

Un des moments clairs, auquel nous avons fait allusion tout à l'heure, est le traité d'amitié et d'alliance signé à Sofia le 29 février 1912. La population slave restée sous le joug turc, étant réduite à un état voisin à l'esclavage et la Turquie refusant toujours d'améliorer son sort par les réformes plus d'une fois promises, les peuples serbes et bulgares ne font que leur devoir sacré envers la conscience humaine en intervenant par les armes. La justification de cette guerre nous éloignerait trop de notre sujet ; elle est d'ailleurs inutile puisque le monde civilisé tout entier l'a approuvée sans hésitation.

Le point qui nous intéresse, est l'alinéa 2 de l'art. 1 de l'annexe du traité d'amitié qui stipule le recours à

(1) D. Loncarwic : *Jugoslaviens Entstehung*, p. 427.

l'arbitrage de l'Empereur de Russie, si un différend s'élevait au sujet des frontières à fixer.

L'article 2 in fine spécifie qu'il va de soi que les parties contractantes s'engagent à accepter comme frontière définitive le tracé que l'empereur de Russie dans la limite indiquée par le traité, estimerait correspondre le plus aux droits et aux intérêts des deux parties.

L'annexe, après avoir dans son art. 2 indiqué sommairement les pouvoirs de l'arbitre, dans son art. 5 assigne à l'arbitrage un domaine plus large que celui prévu par l'art. 1. Notamment, l'art. 5 stipule que tout différend qui s'élèverait relatif à l'interprétation et à l'exécution d'une quelconque des dispositions du traité, sera soumis à l'arbitrage de la Russie, aussitôt qu'une des parties contractantes déclarerait qu'elle estime irréalisable un accord par des négociations directes (1).

Une partie des territoires se trouvant dans la Macédoine occidentale et que les alliés se proposaient de conquérir n'est attribuée à personne. Mais il est entendu qu'au moment venu c'est la Russie qui décidera sur ce point.

Les tâches et les objectifs assignés à l'armée serbe furent à temps et brillamment atteints.

Par contre les Bulgares rencontrèrent des difficultés sur certains points, la Serbie n'hésita pas à leur envoyer des contingents, ce qui était en dehors de ses obligations. D'autre part il était entendu que la Serbie devrait obtenir une sortie sur la mer Adriatique puisqu'elle n'avait pas la possibilité d'exporter ses produits en direction de l'Occident par suite de l'attitude hostile de l'Autriche qui faisait tout pour l'étouffer économiquement.

(1) *N. R. G. des traités*, 3^e série, t. 8, pp. 3 et suiv.

Malgré les succès militaires serbes dans ce sens, elle s'est heurtée à l'opposition absolue de l'Autriche qui ne voulait pas permettre à la Serbie d'avoir une issue à la mer. La raison en est trop simple : tous ses plans d'expansion vers le sud seraient brouillés et rendus impossibles par cette enclave serbe. L'Autriche Hongrie était prête à empêcher ce besoin vital de la Serbie par une intervention armée. Nous ne citerons qu'une phrase du discours prononcé par M. Giolitti, président du Conseil à la chambre italienne le 5 décembre 1914 et reproduite dans la thèse de M. Dragritch (La situation internationale de la Serbie 1908-24, p. 52) : « Pendant la guerre balkanique, l'Autriche Hongrie a fait connaître son intention d'agir contre la Serbie ».

Ayant en vue les deux faits : l'excédent d'efforts fournis, et l'impossibilité d'obtenir une issue à la mer, le désir de la Serbie d'obtenir des compensations n'est que trop naturel et légitime d'ailleurs, et parfaitement conforme à l'esprit du traité.

D'après le gouvernement serbe, la zone non déterminée était tout indiquée pour rendre possible un partage juste.

La bonne foi du gouvernement serbe et sa volonté de résoudre ce problème pacifiquement ne peuvent faire l'objet du moindre doute.

Une fois la guerre terminée, la Serbie pose la question de la Macédoine occidentale en se déclarant prête, si les négociations directes échouent, à porter le différend à l'arbitrage de l'empereur de Russie (1).

Que vont faire les Bulgares ? Mieux encore, que va leur faire faire l'Autriche ?

(1) Min. des Aff. Etr., Docum. Dipl., les Affaires balkaniques, I, n° 57.

L'Autriche en effet n'est pas rassurée par le succès diplomatique que nous avons mentionné : obliger les Serbes à renoncer à leur besoin essentiel qui était d'obtenir un débouché sur l'Adriatique.

Après avoir de cette façon forcé pour ainsi dire la Serbie à demander des compensations ailleurs, et redoutant la solidarité des peuples balkaniques, stabilisée par ces succès, elle fait tout pour la briser. En conseillant l'intransigeance au gouvernement bulgare, elle y parvient merveilleusement. D'ailleurs, si l'Autriche-Hongrie ne fait pas d'obstacles ni de difficultés à cette alliance balkanique, c'est uniquement parce qu'elle croit voir les armées alliées écrasées en très peu de temps par les Turcs, dont l'armée avait été, quelque temps avant ces événements, réorganisée et dotée d'un armement moderne par les soins des généraux et des industriels allemands.

De sorte que nous voyons l'Autriche, après avoir été déçue dans ses espérances, faire tout son possible pour paralyser les conséquences qu'elle jugeait très gênantes.

La Bulgarie, guidée par un tel conseiller, ne fait rien pour faciliter le règlement pacifique du différend ainsi né. Bien au contraire, au début de juin 1913, les forces bulgares prennent possession de certaines régions se trouvant dans la zone serbe. La Serbie par contre ne perd pas l'espoir de voir les difficultés s'aplanir par un accord direct entre les alliés et à défaut d'entente amiable elle ne cesse de se déclarer prête à recourir à l'arbitrage tel qu'il a été stipulé dans l'annexe précitée.

Le gouvernement bulgare fait toute sorte de difficultés à la réunion des présidents du Conseil des quatre Etats alliés qui devraient essayer comme il était prévu lors d'une

rencontre à Tzaribrod entre Pachitch et Guechoff, de résoudre le différend par la voie d'accords directs.

En présence de l'impossibilité d'une entente directe, vers la fin de juin la Russie, sur les instances de la Serbie, invite les deux Etats à fournir les documents nécessaires sur lesquels elle pourra baser sa sentence (1). La Bulgarie fait figure de vouloir faire trancher le différend par l'arbitrage, mais à l'instigation de ses amis et poussée par eux, elle attaque la nuit du 29 juin les avant-postes serbes. Ainsi dans des conditions pas très honorables, le gouvernement bulgare déclenche une guerre fratricide que la Serbie a voulu éviter à tout prix.

Cependant la Serbie, malgré cette façon d'agir, ne fait rien pour que la rupture soit définitive. La démarche de la Russie le 10 juillet, auprès du gouvernement serbe, en vue de la cessation des hostilités, ne rencontre aucune opposition malgré l'indignation de l'opinion publique serbe, et les succès de ses troupes ; bien au contraire, il se montre conciliant et raisonnable (1).

Cette deuxième guerre balkanique fut terminée par le traité de Bucarest qui dans son art. 3 contient une clause d'arbitrage pour le cas de désaccord sur le tracé des frontières et les mesures d'exécution. Les puissances contractantes s'engagent à adresser à un tiers Etat, pour la désignation d'un arbitre dont la sentence sera décisive sur les points litigieux.

(1) *Ibid.*, n° 381.

b) *Le conflit entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie de 1914*

En disant que l'assassinat de l'archiduc héritier Ferdinand à Sarajevo n'était qu'un prétexte, les causes étant beaucoup plus profondes et plus lointaines, nous ne faisons que répéter une vérité qui est déjà trop connue pour qu'on ait besoin de s'y arrêter plus longuement.

Cependant il est indispensable de constater un fait. Malgré le sentiment et le désir ardent profondément enraciné dans les cœurs de tout le peuple yougoslave de se libérer de la domination étrangère, le gouvernement serbe, responsable de la destinée du pays, ne pouvait pas ne pas travailler avec autant d'ardeur au maintien de la paix. Cette paix était d'autant plus nécessaire que la Serbie n'avait pas encore réussi à panser complètement ses blessures des deux guerres dont elle sortait. La vie économique détraquée par cette guerre, le pays financièrement affaibli, l'armée diminuée, les armements à refaire, les territoires nouvellement conquis à réorganiser, l'administration à améliorer, et encore beaucoup d'autres raisons s'opposaient d'une façon absolue à toute pensée belliqueuse. La Serbie voulait à tout prix éviter un conflit avec sa puissance voisine. Elle a reculé pendant la crise bosniaque, elle n'a pas répondu aux provocations pendant les guerres balkaniques. Si la guerre a été évitée à ces deux occasions, c'est uniquement grâce aux sacrifices suprêmes que la Serbie a consentis dans l'intérêt de la paix européenne.

Quoiqu'on ait essayé de prétendre, il est tout à fait impossible de supposer ni logiquement ni matériellement ni humainement que la Serbie avait envisagé comme désirable une guerre avec l'Autriche Hongrie, 10 fois plus grande.

De ce qui précède, il ressort d'une façon éclatante que les milieux responsables serbes aspiraient de toutes leurs forces à la paix, tout d'abord parce qu'il leur était impossible de désirer le contraire.

La Serbie en a d'ailleurs donné des preuves suffisantes en essayant dans toute la mesure du possible de donner à ce conflit, qui n'était d'ailleurs que l'aboutissement inévitable et désiré de la politique balkanique de l'Autriche-Hongrie, une solution pacifique compatible avec sa dignité nationale.

Mais pour assurer la paix à cette époque, il aurait fallu que tous les Etats en conflit aient les mêmes dispositions pacifiques : la volonté de résoudre le différend sans recourir à la force. Or, cette volonté en ce qui concerne l'Autriche-Hongrie faisait complètement défaut.

La réponse de la Serbie à l'ultimatum autrichien, malgré la dureté voulue des dispositions de ce dernier fut entièrement favorable sauf sur un point. C'était le point 5 de l'ultimatum qui exigeait que l'investigation sur les complicités et les participations en Serbie fussent faites par des organes du Gouvernement impérial.

Le gouvernement serbe n'aurait vu aucun inconvénient à ce que les points de fait soient élucidés par une Commission internationale d'enquête qui était toute indiquée pour cette occasion.

Le gouvernement serbe, notamment, déclare qu'il admettra toute collaboration qui répondrait aux principes du droit international et à la procédure criminelle ainsi qu'aux rapports de bon voisinage (1).

La commission internationale d'enquête créée à la Haye aurait pu très utilement servir la cause de la paix, par ces

(1) Ministère des Affaires Etrangères, Doc. dipl., 1914, pp. 62-66.

deux traits vraiment précieux : examiner d'une façon impartiale les circonstances et les questions matérielles contestées, et en second lieu calmer les passions par l'écoulement du laps de temps nécessaire à l'enquête.

La Convention de la Haye de 1907 offrait plusieurs modes d'issues honorables et dignes aux Etats en conflit. Mais en l'absence de bonne volonté de la part d'un des Etats, et en raison du caractère facultatif de ces moyens, la Convention s'avéra inapplicable.

La réponse du gouvernement serbe va encore plus loin. Toujours fidèle à l'esprit des deux Conférences de la Haye, elle propose deux autres moyens. Si le Gouvernement d'Autriche-Hongrie, dit-elle, juge la réponse serbe non satisfaisante, le gouvernement royal de Serbie « considérant qu'il est de l'intérêt commun de ne pas précipiter la solution de cette question, est prêt, comme toujours, à accepter une entente pacifique, en remettant cette question soit à la décision du Tribunal international de la Haye, soit aux grandes puissances qui ont pris part à la déclaration que le Gouvernement serbe a faite le 18 mars 1909 » (1).

Nous avons vu que le Serbie a accepté tous les points de l'ultimatum autrichien sauf le point 5, dont la teneur insolente était d'ailleurs en opposition avec les principes du droit des gens. Le Gouvernement serbe n'eût pas pu accepter cette exigence sans une révision constitutionnelle et législative, et ce qui est plus important sans avouer de cette façon qu'il renonçait à l'existence de la Serbie en tant qu'Etat indépendant. Malgré cet outrage à la dignité et à la fierté du peuple serbe, son gouvernement étant parfaitement conscient que cette rédaction de l'ultimatum a été faite

(1) *Ibid.*, pp. 62-66.

justement dans le but qu'on le refuse, veut éviter ce piège et propose, sur ce point, l'arbitrage de la Cour Permanente d'Arbitrage et même la médiation des Grandes Puissances.

Le Gouvernement serbe espérait ainsi légitimement qu'une fois la réponse serbe connue, l'Autriche-Hongrie n'oserait pas la refuser ayant des scrupules devant la conscience juridique, le sentiment de justice et l'opinion du monde civilisé.

Viviani disait à la Tribune de la Chambre française le 5 juillet 1922 « quand on a connu la réponse serbe, tous ont considéré la paix sauvée ».

Cependant, l'Autriche-Hongrie n'a eu aucune gêne à refuser la réponse serbe et à déclarer la guerre. Elle espérait anéantir pour toujours l'indépendance de la Serbie et sa puissance d'attraction pour la partie slave de la population austro-hongroise. Elle voulait briser ce bloc de granit qui l'empêchait de dominer les Balkans et qui lui faisait obstacle dans sa marche vers l'est.

Mais elle s'est brisée elle-même. Cela lui a coûté son existence. Le droit s'est avéré à la longue, une fois de plus, plus puissant que la force.

DEUXIÈME PARTIE

La Yougoslavie à la Société des Nations

ARTICLE I^{er}

LE ROLE DE LA YUGOSLAVIE DANS L'ÉLABORATION DU PACTE DE LA S. D. N.

Le monde, en 1918, se trouvait à la fin d'un cauchemar dont les aspects dantesques dépassèrent tout ce que l'esprit humain a pu imaginer. La guerre s'est présentée sous un jour jusqu'alors inconnu. Certes, toute guerre est horrible, l'humanité n'en a que trop souffert depuis sa naissance, mais le progrès de la science et de la technique a rendu la guerre de 1914-18 encore plus cruelle, plus perfide et plus révoltante. Le respect des populations paisibles, des non-belligérants était un principe non discuté du droit de la guerre terrestre. Or, le machiavélisme politique qui a trouvé son pendant dans la « guerre totale » a transformé cette machine infernale en un instrument d'extermination, sans aucun scrupule et sans distinction d'âge ni de sexe.

On va essayer de répondre à ce désir ardent et unanime : « empêcher à tout prix le retour de ces horreurs ».

Les peuples se proposent de créer une institution destinée à maintenir la paix. Mais comment subvenir à cette besogne ?

Un bref aperçu nous permettra de constater que de tous temps les esprits s'efforcèrent de trouver une solution à ce problème, jusqu'à maintenant resté pratiquement insoluble.

A la raison psychologique s'en ajoute une autre d'un caractère tout à fait différent : l'interdépendance et la solidarité de fait de plus en plus grandes qui ne cessaient de se manifester toujours plus catégoriquement. Sans que le deuxième facteur soit d'une origine absolument récente, puisque déjà nettement proclamé au xvi^e siècle par Victoria et Suarez, il ne s'est affirmé d'une façon impérative qu'à partir de ce prodigieux développement de la science et de la technique qui a supprimé l'espace et le temps.

Au début, c'est sous l'impression des guerres mêmes, et au lendemain des tueries, que les intelligences se meuvent et que les projets s'élaborent en vue de remédier à ce mal pour ainsi dire congénital, de l'humanité.

Beaucoup plus tard seulement, cet idéal deviendra l'objet de préoccupations constantes, et d'efforts perpétuels en ce sens.

Nous retrouvons dans un passé plus ou moins lointain toute une série de systèmes d'organisation internationale. Ceci nous permet de dire que si la S. D. N. est mise au monde le 10 janvier 1920, elle existe dans les esprits depuis fort longtemps.

Nous ne pouvons certainement pas nous lancer dans l'étude analytique des différents projets. Qu'il nous suffise de jeter au hasard quelques noms qui nous paraissent les plus importants. Au xiv^e siècle, Pierre Dubois avec son œuvre « *De recuperatione terrae sanctae* » ; Eméric Crucé (xvii^e) avec son « Nouveau Cynée » ; le plus complet et se rapprochant singulièrement au pacte de 1920 est le projet

de la paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre (xviii^e). Enfin les conceptions les plus différentes de William Penn, de J. J. Rousseau, de Bentham, de Kant, etc...

Les conceptions les plus diverses de société des peuples ont oscillé de tout temps entre les deux pôles suivants : l'association libre sur le pied de l'égalité et l'hégémonie autoritaire d'une grande puissance (1).

La Société des Etats existe depuis fort longtemps ; n'étant qu'une œuvre d'instinct, et née sous la pression des nécessités, avec ses congrès et conférences périodiques depuis la paix de Westphalie, elle cherche à s'organiser et se manifeste de temps en temps.

Quelle sera la part de la Serbie dans l'élaboration du pacte de la S. D. N. ?

Comment voit-elle cette institution qu'on se propose de créer pour réaliser les espérances humaines ?

La commission qui s'occupa de cette question, dite « Commission de l'Hôtel Crillon » fut originairement composée de 15 membres à raison de deux pour chacune des cinq grandes puissances. Les sièges restant répartis ont été attribués aux 5 Etats élus par l'ensemble des puissances à « intérêt limité ». Parmi ces Etats élus figure la Serbie (l'Etat Yougoslave n'étant pas encore reconnu par toutes les puissances alliées et associées).

La Serbie fut représentée par Milenko Vesnitch, Ministre de Serbie à Paris, ancien président du conseil, et membre de l'Institut de Droit International.

L'importance du problème dont s'occupa cette commission fut suffisamment marquée par la présidence de Wilson :

(1) Scelle : *L'élaboration du pacte*, p. 64.

elle effectua ses travaux en deux séries de réunions du 2 au 13 février et du 22 mars au 28 avril 1919.

De nombreux projets furent déposés, il nous est malheureusement impossible de les examiner tous, malgré le grand intérêt que présentent certains d'entre eux, notamment ceux de la Suisse et des pays scandinaves qui sont certainement les plus perfectionnés.

Deux thèses se sont affrontées principalement devant la commission, celle des anglo-saxons, qui l'emporta sur presque tous les points, et la thèse continentale qui ne réussit que dans une faible mesure à modifier les projets anglo-américain, condensés en un seul projet « Hurst-Millen Draft » qui servit de base aux discussions.

Les anglo-saxons avec certaines idées qui leur sont très chères et qui au point de vue moral, sont certainement très intéressantes mais juridiquement insoutenables, ont causé un tort considérable à la S. D. N.

Lorsqu'ils proclament, avec un pacifisme biblique, et plein d'ardeur, certains principes comme la limitation des armements, l'abolition de la guerre, le développement de l'arbitrage, ils croient que cela suffit. Puisque les États sont naturellement honnêtes, pensent-ils, la contrainte est inutile, ils vont s'incliner d'eux-mêmes, la nouvelle institution doit être aussi souple que possible pour lui permettre de s'adapter aux exigences de la vie. La vérité, la moralité se font jour par elles-mêmes, ce sont des fulgurations où rayonne l'esprit divin (1).

Les anglo-saxons estiment essentiel de faire admettre le principe d'illicéité de la guerre, sans examen préalable du

(1) La Pradelle: *Les grands cas de la jurisprudence internationale*, p. 45.

litige, l'opinion publique toute puissante se chargera du reste. La justice et le « selft evident truth » triompheront toujours.

A cette conception, moralement très élevée mais trop abstraite et irréaliste, s'oppose la thèse continentale défendue par la France.

Le projet français, élaboré par une commission sous la présidence de Léon Bourgeois rejette la guerre comme moyen de solution des conflits internationaux. Il établit le règlement obligatoire de tous les conflits soit par un tribunal international, soit par le conseil de la S. D. N. et en cas d'inexécution des décisions édictées, une armée internationale destinée à contraindre l'Etat récalcitrant à se conformer.

D'ailleurs aucune de ces principales thèses n'envisageait cette société comme un super-état ; la souveraineté des Etats doit être maintenue.

La thèse française dans ses points essentiels est sans doute supérieure aussi bien au point de vue philosophique que juridique. Empreinte de l'esprit cartésien, elle porte la trace de l'âme française encline aux solutions objectives, générales et positives.

Si cette thèse ne l'a pas emporté, c'est par suite du scepticisme que Clémenceau nourrissait à l'égard de la nouvelle institution.

Il était nécessaire de présenter tout au moins grossièrement ces deux thèses pour nous faciliter l'exposé des vues du gouvernement yougoslave en l'absence d'un projet précis, qui nous permettrait un examen direct.

Pour reconstruire le point de vue yougoslave concernant la S. D. N. nous sommes obligés de recourir aux interventions de Vesnitch dans la commission même.

Nous voudrions d'abord exposer ses vues relatives à l'admission des membres. La commission est en présence de deux thèses : D'une part celle défendue par Lord Robert Cecil et le Président Wilson qui préconise l'ouverture très large des portes de la S. D. N. pour y faciliter, autant que possible l'entrée des nouveaux Etats.

D'autre part, celle de Léon Bourgeois qui s'oppose énergiquement à cette manière de voir, et insiste sur le fait que ce sont les alliés qui ont fondé la S. D. N. Le délégué français voudrait voir se constituer la nouvelle société en 3 phases successives. Dans une première, elle serait composée uniquement des Etats alliés pendant la guerre et aurait pour but la défense du droit et le maintien de la paix. Dans une deuxième phase, les fondateurs proposeraient la participation à certains Etats neutres. Et finalement comme l'aboutissement logique de cette évolution, les autres Etats pourraient être admis, à condition d'un vote préalable à la majorité des 2/3 de l'Assemblée.

Vesnitch prend part à cette discussion à la séance de la commission du 22 mars 1919. A son avis, il y a lieu de distinguer, d'un côté les traités de paix à signer et d'autre part l'institution qu'on se propose de créer. Vesnitch est persuadé qu'en ouvrant les portes aussi grandes que possible on répondra le mieux à l'idée fondamentale de la S. D. N. Et il poursuit : « Il paraît bon d'associer les neutres à cette œuvre aussitôt que possible et il y a lieu de les admettre sur un pied d'égalité. Personne dans l'histoire n'ignorera que c'est grâce aux alliés qu'a été gagnée la guerre et que la S. D. N. a été fondée » (1).

(1) Procès-verbal N° II, Doc. Int., II, p. 353.

En ce qui concerne la composition du Conseil Vesnitch est également intervenu. D'après le projet Hurst-Miller qui servit de base aux discussions, comme nous l'avons déjà vu, le Conseil ne devait comprendre que les représentants des 5 grandes puissances alliées. Les autres Etats pourraient être représentés lorsque leurs intérêts seraient discutés devant cet organe, mais ils ne pourraient pas prendre part aux délibérations et décisions.

Devant l'opposition des puissances à « intérêt particulier », les grandes puissances durent céder. Mais des débats très amples s'engagèrent sur le nombre de sièges à attribuer à ces Etats.

Finalement ce fut la thèse de Vesnitch, prévoyant quatre sièges, qui l'emporta et qui fut insérée dans l'article 4 du pacte.

Les faveurs de la délégation française en vue de la création d'une armée internationale n'ont pu triompher au sein de la Commission de Crillon. Néanmoins, malgré l'insuccès qu'a rencontré cette idée à plusieurs reprises, les délégués français saisissent chaque occasion pour mettre la question, même sous une forme atténuée ou déguisée, à l'ordre du jour.

Notamment dans la discussion sur l'article 9 qui stipule la création d'une commission permanente pour les questions militaires et navales, les délégués de la France redoutant le réarmement de l'Allemagne, pouvant échapper au contrôle de la commission créée par l'art. 9, proposèrent un amendement à l'art. 8. En vertu de celui-ci les H. P. C. s'engagent à « se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements (1).

(1) Procès-verbaux n° 10, Doc. Int. II, p. 182.

Aux yeux du délégué serbe, les appréhensions de la France sont exagérées. Il est d'avis que le texte de l'article 9 tel qu'il est proposé par la commission de rédaction offre toutes les garanties souhaitées par la délégation française. Vesnitch exprime l'opinion que la commission en question pourrait exercer efficacement le contrôle des armements.

L'amendement français repoussé, L. Bourgeois ne se laisse pas décourager, un autre amendement proposé à l'art. 9 essaie d'une façon détournée d'introduire dans le pacte un des points essentiels de la thèse française : une espèce d'entente entre les autorités militaires des différents pays associés « pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux H. P. C. pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence » (2).

Cet amendement provoqua une très vive réaction, notamment de la part du Président Wilson pour lequel ceci équivaldrait à la création d'un état-major international. Et ceci aurait pour conséquence la considération de la S. D. N. comme une alliance contre l'Allemagne, qui serait dangereuse pour la paix.

Les délégués français répondirent entre autres, que la S. D. N. ne pourra faire régner la paix qu'uniquement si elle peut montrer qu'elle possède des moyens efficaces pour l'imposer. La véracité absolue de cette idée ne fut que trop vite démontrée par les événements.

Vesnitch entraîné par l'optimisme anglo-saxon ne partage pas l'opinion des délégués français. Il rappelle encore une fois que le texte de l'art. 9, tel qu'il est rédigé, donne toute satisfaction à la France. Et il objecte que l'amende-

(2) *Ibid.*, II, p. 184.

ment introduit une idée de méfiance pour les membres de la S. D. N. et suppose que l'un d'eux peut violer le Pacte » (1).

Nous ne voulons pas omettre non plus la proposition que fit le délégué yougoslave pour l'art. 11 aux termes duquel : « Les H. P. C. conviennent que, lorsqu'il s'élèvera entre elles, un différend ou une difficulté susceptible d'être soumis à l'arbitrage et ne pouvant être réglé par la voie diplomatique, conformément à la convention de la Haye relative au règlement pacifique des conflits internationaux, elles soumettront la question pleine et entière à l'arbitrage et s'en tiendront de bonne foi au jugement rendu ou à la décision qui sera prise » (2). Sa proposition d'ailleurs n'a eu aucun succès.

Une autre intervention de Vesnitch en matière de procédure devant le Conseil a trouvé sa consécration dans l'alinéa 2 de l'article 15. Vu l'importance de la procédure devant le Conseil, et prévoyant très justement que les Etats, dans le désir de faire traîner les choses aussi longtemps que possible, vont retarder l'envoi de l'exposé de leur cause et des pièces justificatives, Vesnitch propose un amendement à l'art. 15 en vertu duquel les Etats en litige, le Conseil une fois saisi, s'engagent à les communiquer au Secrétariat Général aussi rapidement que possible.

A l'occasion de la discussion du même article 15, le délégué serbe va appuyer avec la délégation française un amendement déposé par la Belgique et destiné à rendre la procédure devant le Conseil plus efficace. Dans sa 2^e partie, cet amendement prévoit l'obligation des parties à suivre les

(1) *Ibid.*, p. 184.

(2) *Ibid.*, p. 161-62.

recommandations du Conseil si le rapport est adopté à l'unanimité.

L'art. 20 fut longtemps discuté et permit à presque toutes les délégations de manifester leur point de vue concernant la portée de l'opinion publique, question qui a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration du pacte.

La disposition de l'art. 20 renfermait la clause de l'abrogation implicite des traités en contradiction avec le texte du Pacte. Mais, comme l'a dit le doyen Larnaude, la question se posait de savoir à qui incombera la tâche de constater cette incompatibilité : à un tribunal ou à l'un des organes de la S. D. N. ?

Le Président Wilson, dans une intervention brève mais significative pour la compréhension de la doctrine anglo-saxonne, va se prononcer sans hésiter en faveur de l'opinion publique. C'est cette doctrine qui va trancher la question : « Les sanctions de ce principe, dit Wilson, se trouvent dans l'opinion publique. Si un traité se trouvait contraire aux dispositions générales du Pacte, il serait moralement impossible de le maintenir. Chaque déclaration publique constitue une obligation morale et le jugement du tribunal de l'opinion publique sera beaucoup plus efficace que celui d'aucun tribunal du monde, car il est plus puissant et peut s'imposer malgré des subtilités techniques » (1).

Vesnitch, tout en combattant l'opinion du Président Wilson, aura une excellente occasion de nous faire connaître la façon dont il considère l'importance de l'opinion publique. Il n'est pas d'avis qu'il serait opportun qu'on laisse à l'opinion publique le soin de trancher cette question. Il se méfie de celle-ci ; il redoute « les grands courants qui

(1) *Ib.*, p. 158.

dirigent parfois l'opinion publique et dont il est difficile de prévoir la direction. En supposant qu'un petit Etat soit en conflit avec une grande puissance, l'opinion publique peut être travaillée par cette grande puissance, de façon à la rendre contraire aux intérêts du petit Etat » (1).

En ce qui concerne les mandats, Vesnitch dépose un amendement très intéressant à l'art. 22, aux termes duquel il s'efforce de rendre plus facile l'émancipation des peuples sous mandat de faciliter leur admission au sein de la S. D. N. L'amendement en question fut ainsi libellé : « La commission mandataire pourra aussi, quand elle jugera le moment venu, suggérer que l'indépendance d'un peuple, quel qu'il soit, puisse être proclamée et reconnue, en vue de son admission éventuelle comme membre de la S. D. N. » (2).

En prenant la parole pour soutenir sa proposition, Vesnitch va proclamer sa conception de la S. D. N. A son avis, si la S. D. N. veut maintenir la paix, il est indispensable qu'elle devienne une institution universelle.

Les débats relatifs à l'art. 26 incitèrent le délégué yougoslave à prendre la parole deux fois, le 11 février et le 26 mars.

Et tout d'abord, lors de l'opposition de Venizelos à la proposition de Lord Robert Cecil qui prévoit, pour l'adoption des amendements au Pacte, la nécessité de l'unanimité du Conseil et de la majorité de l'Assemblée.

Vesnitch combat la crainte du délégué grec de voir un Etat mis en minorité s'imposer de graves obligations sans y avoir donné son adhésion. Il s'oppose à l'idée de

(1) *Ibid.*, p. 159.

(2) *Ibid.*, p. 154.

Vénizelos qu'une majorité des trois quarts soit nécessaire pour l'adoption d'un amendement.

Le représentant de la Yougoslavie croit tout au contraire, que si l'unanimité du Conseil propose une modification et si cette modification est approuvée par les deux tiers des Etats composant l'Assemblée, aucun Etat ne peut penser que ce changement est dirigé contre ses intérêts.

Mais l'opposition grecque est soutenue par les délégations du Brésil, de la Belgique et du Japon.

Voyant cette résistance, Wilson va au moment de la deuxième discussion de cette question au mois de mars, proposer un amendement. Pour aplanir cette difficulté, il va proposer l'insertion d'une disposition en vertu de laquelle la possibilité est réservée aux Etats de se retirer de la société après un délai d'essai de 10 ans à partir de la ratification du traité de Paix, et sur préavis d'un an.

La proposition de Wilson provoque à son tour une vive opposition du délégué de la France Larnaude, qui voyait dans l'institution de cette période d'essai un aveu implicite de fragilité. En outre, il est hostile à la stipulation expresse de la faculté de retrait, craignant que le retrait d'une grande puissance puisse menacer l'œuvre de la S. D. N.

Mais si le Président Wilson va céder sur le premier point, attaché essentiellement à l'idée de la souveraineté, il n'est nullement disposé à abandonner la clause du retrait. Il va admettre que le délai de préavis soit prolongé à deux ans, mais rien de plus. Il déclare qu'aucune nation, les Etats-Unis plus spécialement, ne peut accepter d'être liée éternellement.

Vesnitch va rejoindre dans cette question l'idée du Président des Etats-Unis, il insiste sur l'intérêt qu'il y a à assurer à la nouvelle société autant d'élasticité et de sou-

plesse que possible. Il affirme notamment « qu'il est bien préférable de garder la possibilité d'en sortir que de risquer de voir une grande puissance rompre le pacte ». Le fait même qu'une grande démocratie comme les Etats-Unis a des soucis de ce genre, suffit au délégué yougoslave à justifier la faculté de sortir.

A cette occasion Vesnitch va formuler ses vues sur la souveraineté des Etats, et leur liberté entière de vouloir ou non faire partie de la Société. Cette idée relative à la souveraineté fut d'ailleurs unanimement approuvée par tous les délégués. Même les délégués français sont restés étroitement attachés à la notion de souveraineté des Etats et ils l'ont proclamé à plusieurs reprises.

Le délégué yougoslave s'exprimera dans les termes suivants : « il faut que la société soit une organisation dans laquelle chaque état aura intérêt à entrer et il n'y faut retenir les Etats qu'en vertu de leurs propres libertés et par les avantages qu'ils y trouveront. La S. D. N. doit être une association libre dans laquelle les Etats entrent avec la plénitude de leurs droits et la conscience de leurs devoirs. Mais il ne peut y avoir d'engagement perpétuel » (1).

Dans l'ensemble, la conception yougoslave se rapproche beaucoup plus des idées françaises que de celles des anglo-saxons.

En tenant compte des vues exprimées par le délégué yougoslave au sein de la commission Crillon, nous pourrions reconstruire la thèse de son Gouvernement de la façon suivante. La S. D. N., si elle veut utilement remplir sa mission, doit être une association universelle. L'idée de souveraineté des Etats étant trop enracinée, on ne peut créer un super-

(1) *Ibid.*, p. 376.

Etat. Il faut favoriser par tous les moyens l'admission des Etats disposés à collaborer à l'œuvre commune, mais par contre il serait dangereux d'empêcher les Etats d'en sortir. Et ceci en raison du risque que l'institution courrait de se voir bafouée par la rupture à laquelle le statut serait exposé si on rendait impossible la sortie des Etats de mauvaise volonté décidés à ne plus se conformer au Pacte. Cette institution doit avoir un caractère et une nature juridiques aussi prononcés que possible. Sans dénier toute importance à l'opinion publique, il serait trop naïf d'en attendre des miracles puisque c'est « une matière malléable, flottante, et que la propagande peut influencer » (1).

Par contre la création d'un Etat-major est tout d'abord difficilement réalisable et serait psychologiquement inopportune en faisant figure d'une alliance. Les Etats s'appêtant à collaborer étroitement, ne doivent pas avoir à la base même de cette œuvre de coopération un signe et un aveu de méfiance. La Serbie malgré toutes les souffrances endurées pendant la guerre est confiante dans la bonne foi des Etats.

Le conseil, tout en assurant la prépondérance aux grandes puissances, doit inévitablement comprendre les représentants des autres Etats. Puisque cet organe doit être l'exécutif, pour ainsi dire, de la nouvelle institution, il est indispensable que la procédure du Conseil soit rendue plus rapide et plus efficace. Si on ne peut pas interdire toute guerre, il faut tout au moins diminuer autant que possible leur nombre. Dans ce but la Yougoslavie appuie la proposition belge relative à l'art. 15 destinée à restreindre le nombre de guerres licites. La mission du mandataire doit être exclusivement humanitaire et civilisatrice et essentiellement

(1) *Ibid.*, p. 159.

temporaire. L'œuvre de l'émancipation finie, l'indépendance des Etats sous mandat et leur admission dans la S. D. N. doivent être facilitées par tous les moyens. Puisqu'il est certainement impossible de créer d'un seul coup une œuvre parfaite, il est nécessaire de rendre possible des améliorations et des perfectionnements ultérieurs. Pour cette raison, dans l'intérêt même de la nouvelle organisation, il faut absolument qu'elle possède une certaine souplesse et une élasticité qui faciliteraient leur adaptation aux exigences des réalités de la vie internationale.

Nous ne voulons pas manquer, pour compléter le point de vue yougoslave, de faire appel à une conférence que Vesnitch, lui-même partisan fervent de la S. D. N., a faite à Belgrade le 30 janvier 1920 ; nous y trouvons consigné son jugement sur deux principales conceptions de la société qu'on s'efforçait d'instituer.

Les deux courants, dit Vesnitch, qui s'opposèrent sont dûs à des convictions également respectables et également sincères. Ces deux thèses n'ont, peut-être, en aucun autre domaine manifesté avec plus d'évidence les mentalités différentes, entre nous, héritiers de la civilisation romano-byzantine et les tenants des conceptions anglo-saxonnes. Nous autres, Européens, nous nous sommes évertués à ce que la nouvelle institution ait une nature juridique aussi poussée que possible, tandis que les anglo-saxons, réalistes par excellence, envisageaient cette organisation tout particulièrement à un point de vue pratique et politique.

Vesnitch va nous donner son opinion sur l'œuvre de la commission de Crillon. Avec un grand sens des réalités de la vie internationale, et montrant une grande compréhension de la nouvelle institution, il dira que le pacte de la S. D. N., tel qu'il fut créé en 1920, ne peut nullement être

considéré comme une œuvre parfaite. Il ne peut pas l'être étant le premier essai de ce genre. Il y aura lieu d'y apporter de fortes corrections et des compléments. C'est cependant, ajoute-t-il, une base sûre pour les débuts, pour l'enfance de la S. D. N. une base capable de vivre et surtout de se perfectionner.

Nous sommes amenés à constater que la conception yougoslave tout en ayant des tendances favorables aux idées françaises, constitue dans ses grandes lignes un compromis entre les deux pôles extrêmes entre lesquels se partageaient les membres de la commission de Crillon.

Les idées de la Yougoslavie, inspirées des nécessités, dans leur ensemble d'une grande objectivité, et exemptes de tout aspect utopique furent presque toutes en leur principe consacrées par le Pacte de la S. D. N.

ARTICLE 2

LA YUGOSLAVIE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Nous nous proposons tout d'abord de parcourir brièvement les aspects techniques et formels de la participation yougoslave à la vie de la S. D. N.

Dans une deuxième partie, nous allons mettre en avant son activité et sa collaboration en matière de solution pacifique des conflits et de certaines autres questions importantes.

Depuis sa naissance officielle le 10 janvier 1920, la S. D. N. compte la Yougoslavie parmi ses membres fondateurs, et ses plus fidèles et loyaux sociétaires. A partir de la première assemblée le 15 novembre 1920, la Yougoslavie n'a pas cessé de prêter son concours, non seulement devant

les deux principaux rouages : l'Assemblée et le Conseil, mais aussi dans les innombrables commissions techniques, ainsi que dans les différentes conférences organisées par les soins de la S. D. N.

De sorte que nous pouvons dire que très rares sont les décisions et les travaux de la S. D. N. auxquels la Yougoslavie n'ait été plus ou moins directement liée.

Sa délégation, au début peu nombreuse, prend de l'ampleur et à partir de 1922 son importance devient encore plus grande par le fait que depuis cette date c'est le ministre des affaires étrangères et même le Président du Conseil en personne, qui la préside.

En dehors de l'honneur qui échet à M. Nintchitch, Ministre des Affaires Etrangères, d'assumer la Présidence de la 7^e assemblée, plus d'une fois les délégués yougoslaves se virent attribuer le siège de vice-président et la présidence des différentes commissions.

Comme preuve de l'importance qu'il attachait à la S. D. N., le gouvernement yougoslave installa en 1926 une représentation permanente auprès de la S. D. N. sous la direction d'un ministre plénipotentiaire avec la mission d'établir une liaison étroite avec le Secrétariat. Il est tout à fait remarquable que parmi les grandes puissances ce fut seul le Japon qui établit une représentation analogue, et encore il ne l'a fait que pour des raisons d'éloignement géographique.

Outre sa présence dans le Conseil de la S. D. N. à titre passager et en vertu de l'article 4, § 5 du Pacte en septembre 1929, la Yougoslavie fut élue pour occuper pendant la période de trois ans le siège non permanent du Conseil. En qualité de membre du Conseil, la Yougoslavie a pris une part active à tous ses travaux à partir de sa

57^e session jusqu'à la 68^e inclusivement. Représentée dans la plupart des cas par son Ministre des Affaires Etrangères, la Yougoslavie a eu l'occasion de présider la 59^e session.

En examinant successivement la collaboration yougoslave concernant le problème de solution pacifique et les questions touchant indirectement cette matière nous allons laisser de côté pour le moment : le Protocole de Genève, le Pacte de Paris, et l'acte de Genève qui vont faire l'objet des articles ultérieurs.

Même en défalquant les questions sus-indiquées, en raison de l'abondance de l'activité yougoslave nous sommes obligés de répartir cet exposé en trois paragraphes :

§ 1. — *L'activité yougoslave
en faveur du règlement des conflits internationaux
au sein des différents organes de la S. D. N.*

L'importance de la C. P. J. I. dont la création était prévue par l'art. 14 du Pacte nous amène à parler d'abord d'elle. Malgré les efforts très louables du comité des 10 juristes on n'est pas parvenu, comme nous l'avons vu, à instituer le règlement judiciaire obligatoire. En nous rappelant les faveurs de la Serbie pour l'arbitrage obligatoire à la 2^e conférence, il est évident que la tourmente qu'elle venait de traverser ne pouvaient qu'augmenter son attachement à la solution obligatoire des litiges.

Croyant le moment venu pour franchir cette étape décisive, grande fut sa déception en présence de l'impossibilité d'arriver à ce résultat.

La Yougoslavie ne tarda pas à manifester ses sentiments à ce sujet à la 1^{re} session de la S. D. N., lors de la discussion

sur le rapport de la 3^e commission relatif à la création d'une C. P. J. I.

A la 21^e séance du 13 décembre 1920, le Dr. Zolger se fit l'interprète des idées et des sentiments yougoslaves en faisant allusion aux nombreuses difficultés avec ses voisins, en face desquelles la Yougoslavie s'est trouvée au lendemain de la signature des traités de paix qui ont laissé beaucoup de questions en suspens. Le délégué yougoslave déclare que le jeune Etat, depuis la courte période qui a suivi sa constitution, a donné des preuves éclatantes de sa ferme adhésion aux méthodes qui déclinent le recours à la force pour le règlement des différends. Même dans une question où les intérêts les plus vitaux ont été engagés (frontière avec l'Italie), la Yougoslavie n'a pas hésité à proposer et à accepter tout mode de règlement qui tire son autorité des principes du droit international et de la justice.

Après avoir souligné la volonté fermement pacifique de la Yougoslavie, ainsi que les premières désillusions que le peuple yougoslave a ressenties au seuil de la nouvelle ère dont il attendait le règne du droit et de la justice, le délégué yougoslave exprime sa croyance profonde dans les principes fondamentaux qui ont seuls « la haute sanction de la conscience universelle et qui tôt ou tard doivent assurer à chaque nation la part du bien-être qui d'après la justice distributive est due ».

Le Dr. Zolger, en proclamant l'adhésion totale de la Yougoslavie à l'idée d'une Cour permanente de justice internationale, ne va pas manquer de manifester ses regrets, à cause de l'impossibilité de sa réalisation d'une manière plus parfaite et plus efficace. Le représentant yougoslave considère que le droit ne peut pas être distribué au peuple « par tranches, mais que le droit est l'ennemi absolu de

toutes forces arbitraires sans distinction de nations et des cas dont il s'agit ».

Une question de la plus haute importance pour l'avenir de la S. D. N. s'est posée à cette occasion : c'était la question de savoir s'il suffirait pour faire entrer en vigueur, le statut qu'on allait voter, de recueillir l'unanimité de l'Assemblée, ou s'il faudrait, pour qu'il devienne obligatoire, qu'il soit ratifié par les gouvernements.

Certains délégués et notamment M. Hagerup et le Dr. Zolger, délégué yougoslave, soutinrent la première thèse.

Pour les représentants de la Yougoslavie, du moment que la création de la Cour est de la compétence de la S. D. N., le vote unanime de l'Assemblée doit être considéré au sens des art. 3 et 5 du Pacte, comme une décision définitive, qui aura pour conséquence de lier à cette décision les membres participants au vote unanime.

Le Dr. Zolger poursuit le développement de sa conception, en disant que si on n'acceptait pas cette conséquence logique, on inaugurerait dans la Société une procédure qui ne représenterait aucun progrès sur les formes anciennes de coopération internationale. Il rappelle ensuite le sort de conventions d'autrefois, unanimement adoptées et même signées aux conférences internationales, qui sont restées lettre-morte, par défaut de ratifications. Aussi, dit-il, le Pacte a voulu remédier à ce déplorable état de choses, en fournissant un instrument approprié : le vote unanime de l'Assemblée.

L'intervention du Dr. Zolger se termine par un appel demandant de faire une œuvre productive et effective ; « ne faisons pas de la S. D. N. un mécanisme qui est bien

en mouvement mais qui ne contribue pas à ajouter aux résultats réels dont nous avons un besoin si urgent » (1).

Voilà une thèse certainement bien hardie, mais qui, si elle avait triomphé comme principe, aurait pu avoir les conséquences les plus heureuses pour le développement de l'institution.

Cependant, malgré l'intérêt évident de cette conception et aussi désirable qu'elle était, il aurait fallu forcer le texte du Pacte pour admettre une pareille interprétation.

L'art. 14 du Pacte, malgré une certaine absence de clarté et de précision absolue, n'admet pas une pareille extension.

Aux termes de cet article, le « conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société ; or, le verbe « soumettre » implique la nécessité d'approbation, l'expression « aux membres » prouve que le vote de l'assemblée ne suffisait pas.

Le désir de la plupart des délégations de ne porter atteinte à la souveraineté que le moins possible, était absolument hostile à une interprétation qui aurait porté un rude coup à cette notion même.

Les Etats étaient donc trop heureux de pouvoir s'attacher à cet art. 14 pour ne pas l'admettre.

Nous avons tenu à ouvrir cette parenthèse pour illustrer jusqu'à quelle limite allait la volonté pacifique de l'Etat yougoslave pour assurer définitivement le règne du droit et de la justice, en rendant la procédure du pacte plus expéditive.

(1) S. D. N., Actes de la 1^{re} Ass., t. 3, pp. 478-79.

Dès la naissance de la C. P. J. I., la Yougoslavie a eu l'honneur d'avoir dans son sein ses jurisconsultes les plus éminents : ce fut d'abord le Professeur Yovanovitch jusqu'à 1930, puis le Professeur Novakovitch.

La Yougoslavie a signé le 16 mars 1930, à titre de réciprocité et pour une période de 5 ans, le Protocole concernant la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour, sous réserve des questions relevant d'après le droit international de la juridiction exclusive de la Yougoslavie, cette réserve n'étant d'ailleurs que la reproduction du § 8 de l'art. 15 du Pacte de la S.D. N. Et la seconde limitation concerne les cas où les parties auraient convenu d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

Ceci étant d'ailleurs la conséquence du principe : « *in toto iure genus per speciem derogatur* ».

En annonçant la ratification prochaine de ce protocole, le Dr. Majouranitch a déclaré qu'il considérerait la clause facultative comme une pierre angulaire de l'édifice de la paix.

La période de la plus grande activité de la Yougoslavie en matière de solution pacifique proprement dite, fut celle de l'année 1926, où Nintchitch chef de la délégation yougoslave, fut élu président de l'Assemblée. Et où M. Markovitch déploya une grande activité dans la troisième commission sur la question arbitrage, sécurité et des armements » dont il fut le rapporteur.

M. Markovitch rend hommage aux efforts faits pendant ces quatre dernières années pour assurer au problème des solutions pacifiques une issue pratique et positive.

Malheureusement, constata le délégué yougoslave, le chemin parcouru s'écarte de temps à autre de la ligne droite. Si, continua-t-il, en 1925, tout en admettant la validité des

principes contenus dans le Protocole, on était obligé de se rendre à l'évidence de l'impossibilité de l'établir comme règle générale devant régir la politique étrangère des Etats, cet arrêt du mouvement vers le règlement pacifique a été compensé par l'espoir que les pourparlers entamés entre les puissances occidentales seraient couronnés par un résultat positif.

L'aboutissement heureux de ces efforts fut la conclusion des accords de Locarno qui renferment certains principes, qui s'ils recevaient une application générale, pourraient contribuer puissamment au maintien de la paix et au rétablissement de la confiance entre les peuples.

Et M. Markovitch, désignant le traité de Locarno comme un pas important dans la voie de règlement pacifique, insiste sur la nécessité pour tous les Etats, de suivre la voie tracée par lui.

Nous pouvons constater que la S. D. N., devant l'impossibilité de parvenir à son but par un moyen d'accord général, essaya d'avancer par un moyen plus lent et moins efficace, mais plus acceptable pour les Etats : les accords particuliers.

En effet, l'appel que M. Markovitch fit au nom de la 3^e Commission a été suivi d'un mouvement très louable et d'une éclosion de traités analogues à celui de Locarno. Ce mouvement a été stimulé puissamment par la Yougoslavie, qui a conclu après 1926 toute une série de traités particuliers, comme nous allons le voir dans la partie suivante, consacrée à cette question.

Ce mouvement en faveur des accords particuliers de règlement des différends entraînait certains inconvénients et M. Markovitch va attirer l'attention de la troisième commission sur ce point.

Il insiste sur l'importance vitale du problème de règlement pacifique et invite la 3^e commission à aller plus loin et à examiner de nouveau la possibilité d'arriver à des conclusions plus précises et plus pratiques que celles apportées par le rapport du Conseil.

M. Markovitch croit nécessaire de rechercher les principes généraux qui pourraient être dégagés des accords particuliers, et de trouver ainsi au problème une solution, non pas aussi générale que celle du Protocole de Genève, mais qui établirait une base d'accord ayant un caractère général. Ces principes généraux une fois dégagés, il faudrait recommander à tous les Etats de les adopter comme des règles permanentes de leur politique étrangère.

Les vues du représentant de la Yougoslavie furent consacrées à la 7^e Assemblée par l'adoption d'une résolution proposée par la délégation yougoslave, aux termes de laquelle : « l'assemblée affirme sa conviction que les idées générales qui se dégagent des clauses des traités de Locarno en tant qu'ils organisent la procédure de conciliation, d'arbitrage et de sécurité par la garantie mutuelle des Etats contre toute agression non provoquée sont susceptibles d'être admises parmi les règles fondamentales devant régir la politique étrangère de chaque nation civilisée ».

« Exprime l'espoir que ces principes seront reconnus par tous les Etats et qu'ils seront mis en pratique le plus tôt possible par tous les Etats ayant intérêt à contracter de tels traités ».

« Invite le Conseil à recommander aux Etats membres de la S. D. N. la mise en pratique des principes ci-dessus énoncés et à offrir éventuellement ses bons offices pour la

conclusion d'accords appropriés de nature à établir la confiance et la sécurité » (1).

Sans pouvoir nous attarder sur toutes les interventions des délégués yougoslaves en la matière qui nous intéresse, nous pouvons constater qu'elles sont animées toujours par le même esprit, le même désir ardent de paix. Cependant, dans l'intention d'être aussi complet que possible nous voudrions citer quelques paroles du délégué yougoslave M. K. Koumanoudi à la 8^e Assemblée en 1927. Il déclare notamment que son peuple ayant tant souffert des guerres et ayant conquis sa liberté et son unité au prix de sacrifices surhumains aspire à la paix avec une volonté ardente et considère de son intérêt d'accepter toutes les garanties propres à lui assurer son existence.

Il souligne ensuite, que la mise en évidence constante par la S. D. N. des solutions juridiques et des effets salutaires qu'elles peuvent produire assure au droit plus de valeur et stimule la foi en la vertu de la justice.

M. Koumanoudi insiste sur la nécessité du développement du réseau des conventions particulières, qui une fois suffisamment étendu permettrait l'élaboration plus facile d'une convention générale obligatoire.

§ 2. — *La position de la Yougoslavie
à l'égard du problème de sécurité et ses modes de réalisation*

La Yougoslavie tout en étant foncièrement pacifique, ne pouvait cependant être moins soucieuse des réalités et des leçons du passé, aussi dès que la question du désarmement s'est posée conformément à l'art. 8 du Pacte, elle a

(1) S. D. N., 7^e session, séance plénière, pp. 406-408.

insisté sur la nécessité absolue de réalisation des conditions indispensables, qui doivent précéder la mise en pratique de l'art. 8 auquel doivent tendre tous les efforts et qui doit être considéré comme le couronnement d'une œuvre préalablement achevée.

De sorte que la position de la Yougoslavie en cette matière est bien nette : pas de désarmement sans sécurité, pas de sécurité sans une procédure efficace et sûre de solution pacifique des différends.

Ces trois questions étant étroitement liées, la thèse yougoslave est des plus claire, des plus logique et certainement la seule possible en la matière.

Un bref aperçu sur la question de sécurité nous permet de constater, avant la guerre aussi bien qu'après, la vanité de tous les efforts et sa gravité presque insurmontable.

Avant la guerre, la réponse qu'on a essayé de donner à cette question a été, selon la force des Etats en question, soit le système d'équilibre soit celui d'alliance ou finalement de neutralité perpétuelle. Le premier a été, comme l'a dit M. Dupuis, incapable de faire triompher le droit ; il a facilité les transactions, qui plus ou moins imposées furent provisoires. Le second a été nécessité par le besoin de parvenir au rétablissement du déséquilibre survenu. Ce système n'étant basé sur aucun principe de droit, c'est en fin de compte l'intérêt politique qui va dicter l'attitude des Alliés le cas échéant.

En ce qui concerne le système de neutralité perpétuelle, il ne suffit pas que la neutralité soit garantie, tout le problème consiste dans la fidélité des signataires à la parole donnée, ce qui ne fut pas toujours le cas.

Le système de sécurité collective établi par le Pacte de la S. D. N. qui dut être complété par une garantie spéciale

pour la France et la Belgique donnée par les Etats-Unis et l'Angleterre, échoua par défaut de ratification du traité de Versailles de la part des Etats-Unis. Un nouvel essai ayant le même objet, et qui consistait dans un projet de traité de garantie de la part de l'Angleterre échouera devant le refus de la France, estimant cette garantie insuffisante.

Devant l'impossibilité d'arriver à une solution particulière de la sécurité de la France, on va chercher à résoudre cette question sur la base générale et dans le cadre de la S. D. N. Par le même fait on arriverait, pensait-on, à calmer les appréhensions de certains Etats qui provenaient de l'insuffisance du système général établi par le Pacte. En outre, la réduction des armements prévue par le Pacte ne pouvait recevoir une solution que dans le cas où la sécurité des Etats serait garantie efficacement, garantie qui nécessite l'amélioration et le perfectionnement des modes de solution pacifique prévus par les articles 13 et 15. Et les tentatives se succèdent ; d'abord, la fameuse résolution XIV en 1922, dans laquelle on insiste sur la nécessité d'organiser la paix et de créer un état de sécurité plus solide et plus stable que celui institué par le Pacte de la S. D. N. ; ensuite le projet de traité d'assistance mutuelle ; en troisième lieu le Protocole de Genève de 1924. Toutes ces tentatives de caractère général dont les buts respectifs étaient de garantir la sécurité et d'assurer la solution pacifique des conflits internationaux devant rendre possible la réduction des armements, ont échoué. Et, comme nous l'avons constaté dans le paragraphe précédent, en 1925 on est forcé de recourir aux accords particuliers non seulement pour le problème de solution pacifique mais aussi pour assurer la sécurité, en recommandant à cet effet les ententes à base régionale. Cette deuxième tendance aboutit à la conclusion

du Traité de Locarno. On se posait la question de savoir ce qu'est la sécurité.

Est-ce une forme d'organisation politique — quelque chose d'objectif ou bien un état d'esprit — quelque chose de subjectif, comme le prétendait par exemple le professeur Coppola (1) ? A notre sens, c'est certainement un état psychologique mais qui ne peut provenir que d'une organisation permettant logiquement ce sentiment. Le premier étant la conséquence du second, ces deux aspects sont inséparables.

La conception yougoslave énoncée ainsi en quelques lignes, nous nous permettrons d'évoquer certains arguments que les délégués yougoslaves ont employés au cours de nombreuses interventions.

C'est le Ministre des Affaires Etrangères de Yougoslavie, Marinkovitch, qui exposa le point de vue de son Etat relatif au projet d'assistance mutuelle. Il se prononce contre ce projet considérant la définition de l'agresseur non satisfaisante. Le jour n'est pas venu, dit-il, où les nations n'auraient pas besoin d'une grande force armée pour garantir leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. Il se peut, continue Marinkovitch, que plus tard la conscience universelle suffira pour maintenir la paix, mais en attendant, la Yougoslavie ne peut accepter un traité qui ne lui apporterait aucune garantie nouvelle de sécurité. Le délégué yougoslave se déclare partisan de tout nouveau système d'assistance mutuelle remplissant une première condition

(1) Bourquin : *La sécurité collective*, p. 14.

indispensable : une définition objective et aussi automatique que possible de l'agresseur (1).

Marinkovitch insiste sur l'apport très appréciable que pourraient fournir les ententes particulières et régionales en vue d'augmenter la sécurité des Etats. Il donne tort à ceux qui critiquent ces ententes comme étant contraires à la bonne organisation de la S. D. N., en les comparant aux anciennes alliances. L'abus qu'on a fait des alliances ne justifie pas cette attitude, la question principale, d'après lui, est de savoir dans quel esprit, dans quels termes et dans quel but elles ont été conclues. D'ailleurs, dit-il, l'art. 21 prévoit la possibilité de ces ententes. Le facteur géographique joue en cas d'une agression brusquée un rôle prépondérant, puisque les Etats voisins peuvent apporter une assistance plus efficace et plus directe que les Etats éloignés. Les avantages de ces dernières amènent le délégué yougoslave à suggérer l'idée de voir compléter le pacte d'assistance mutuelle par des ententes particulières, pourvu, bien entendu, que celles-ci ne soient pas en opposition avec l'esprit du Pacte. Un système apportant des garanties de sécurité pourrait recueillir toutes les faveurs du gouvernement yougoslave, qui à ce moment là n'hésiterait pas un instant à procéder à la réduction des armements. Mais tant qu'on n'aura pas trouvé un pareil système, aucun gouvernement déclare Marinkovitch, ne pourra renoncer à ses armements et encourir des responsabilités qu'aucun Etat n'oserait jamais assumer à la légère » (2).

(1) S. D. N., Arb. sécurité et réduction des armements, Genève, 1924, p. 149.

(2) S. D. N., Arbitrage, sécurité, réduction des armements, p. 149.

A la 8^e assemblée, M. K. Koumanondi précisera, encore une fois, les vues yougoslaves en matière de sécurité. Le délégué yougoslave déclare que la S. D. N., par la simple recherche des moyens de rendre la guerre impossible, a indiqué aux gouvernements la voie à suivre pour résoudre les conflits, non seulement dans l'intérêt général mais aussi et surtout à leur propre avantage, sans avoir recours à la force, sans verser de sang humain et sans s'exposer à la catastrophe économique. La folie de la guerre, dit-il, se trouve de cette façon diminuée, et le triomphe de la sagesse et du bon sens dans une grande mesure facilité.

M. Koumanondi, en rappelant une résolution antérieure qui déclare la guerre d'agression un crime international, considère qu'il faudrait compléter cette résolution par une définition exacte de l'agresseur et aussi avec un système précis de moyens de prévention et de coercition.

Le délégué de la Yougoslavie parle ensuite en faveur de solution pacifique des différends et surtout en faveur de l'arbitrage, lequel est considéré par lui comme le meilleur moyen dont dispose à l'heure actuelle l'humanité.

Encore faut-il, si l'on veut que l'arbitrage soit vraiment efficace, qu'il soit établi d'une façon permanente entre les Etats voisins, ainsi que ceux dont les intérêts matériels réciproques les mettent en rapports constants, créant entre eux une sorte de vie commune. Il faudrait aussi, déclare M. Koumanondi, étendre le champ d'application de l'arbitrage, pour qu'il comprenne le plus grand nombre de questions et plus spécialement celles qui contiennent en elles les plus graves matières⁽¹⁾ à conflits (1).

(1) S. D. N., 8^e Ass., pp. 175-176.

Le problème de la sécurité entendu dans un sens large nous permet d'effleurer une question dont la proposition fait honneur à la délégation française et à son inspirateur Briand, c'est l'idée d'une fédération européenne qui aurait certainement pour conséquence, si elle avait pu être réalisée, sinon la réalisation, tout au moins l'augmentation de la sécurité des Etats européens.

Nous pourrions enregistrer encore une fois, qu'aucune initiative, aussi hardie qu'elle soit, susceptible de contribuer à la paix, n'a laissé le gouvernement yougoslave indifférent.

C'est Marinkovitch qui va exposer les vues de son gouvernement à l'égard de cette question à la 11^e session de l'assemblée. La grande initiative de Briand, dit-il, a été saluée avec joie par les peuples de l'Europe. Cette grande idée a rencontré des sceptiques ; on l'a même considérée comme une utopie ; mais personne n'a osé l'attaquer de front. Ses adversaires sont certainement nombreux, mais ils ont jugé prudent, en présence des dispositions générales de l'opinion, de ne pas prendre envers elle une attitude nettement et absolument hostile.

L'incontestable popularité de l'initiative de Briand a plusieurs raisons, mais au fond il n'y en a qu'une : la peur de la guerre des peuples européens. Ils ont accueilli, poursuit Marinkovitch, avec tant d'enthousiasme le Pacte de Locarno et le Pacte de Paris ; ils espèrent qu'on aboutira le plus vite possible en matière de réduction des armements. Mais ils ne se font pas d'illusions, et ils savent aussi bien que la guerre a existé avant les canons et les mitrailleuses. Ils savent, dit Marinkovitch, que la guerre ne sera pas supprimée tant qu'on n'aura pas révisé les nationalismes excessifs, et ils le sont malheureusement tous.

Mais s'il y a très peu de chance pour aboutir, « l'enjeu est formidable et l'éventualité effrayante, car les peuples sentent très bien qu'une nouvelle guerre serait infiniment plus meurtrière et plus inhumaine que celle dont nous nous rappelons encore les horreurs non seulement à cause des perfectionnements techniques, mais aussi et surtout parce que les peuples, ayant cessé d'être convaincus qu'on peut prévenir le retour des nouvelles guerres par une meilleure organisation juridique du monde, ne croiront plus qu'à un seul moyen efficace de prévenir les nouvelles guerres : la suppression physique de l'adversaire ».

Devant cette perspective les peuples européens gardent toute initiative, toute action et toute mesure leur promettant de diminuer les chances de guerre.

En présence, continue Marinkovitch, d'une pareille disposition d'esprit, les gouvernements se trouvent devant une grande responsabilité. Ils se rendent parfaitement compte des difficultés de réalisation, qui sont énormes et peut-être insurmontables, mais ils n'ont pas à se dérober à la tâche. C'est la grandeur même de la responsabilité qui poussera les gouvernements à fournir tous les efforts.

D'après le premier délégué de la Yougoslavie, l'Assemblée doit approuver l'idée de l'organisation d'une coopération plus étroite des Etats Européens, et charger un comité spécial de faire une étude approfondie de cette question (1).

La Yougoslavie a fidèlement exécuté tous les engagements qu'elle a signés. Avec une loyauté qui est suffisamment connue et qui ne supporte pas le moindre doute, elle s'est montrée toujours prête à faire honneur à sa signature, même au mépris de ses véritables intérêts (Sanctions contre

(1) S. D. N., Journal Off., II^e assemblée, 1930, pp. 79-80.

l'Italie). Avec un idéalisme sincère et un dévouement qui lui est naturel, elle a secondé tous les efforts faits par la S. D. N. pour assurer un meilleur sort à l'humanité en tentant d'empêcher que le monde retombe de nouveau dans les erreurs du passé.

Si ces innombrables efforts, si louables, n'ont pas donné les résultats espérés, à peine a-t-on besoin de le dire, ce n'est certainement pas à cause du manque de bonne volonté de la Yougoslavie.

§ 3. — *Le point de vue yougoslave*
concernant le protocole de Genève et le pacte Briand-Kellog

Malgré la non-ratification du protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, dit Protocole de Genève, accepté à l'unanimité par l'Assemblée de la S. D. N. à sa 5^e session, nous avons tenu à l'invoquer en raison justement de sa grande importance doctrinale. Ce fut une œuvre considérable, une tentative remarquable pour boucher les fissures du Pacte par lesquelles pourrait facilement passer la guerre. Pendant ses premières années, la S. D. N. s'est moins occupée de la prévention proprement dite que de la répression de la guerre. Le protocole essaie justement de rétablir l'équilibre entre ces deux préoccupations.

Comme l'a si justement dit M. de La Pradelle, le Protocole n'a pas été ratifié parce qu'il était en avance sur la psychologie des grandes puissances. L'opinion publique était certainement mûre pour le Protocole de Genève, malheureusement les gouvernements sont très souvent en retard sur l'opinion. Le Protocole, dit M. de La Pradelle, reste

dans l'histoire de la S. D. N. un effort remarquable en vue de mettre le texte du Pacte en accord avec son esprit (1).

Le protocole de Genève se proposait de combler les trois principaux défauts du Pacte de la S. D. N.

Dans le système du Pacte, l'arbitrage n'était jamais obligatoire. En vertu de l'art. 13, paragraphe 1, les Etats entre lesquels s'était élevé un différend ont la faculté de recourir à l'arbitrage ou au règlement judiciaire, mais seulement si le litige en question est « susceptible à leur avis » d'un tel règlement. Le Pacte de Genève améliore la disposition précitée du Pacte en instituant, par son art. 3, l'obligation pour les signataires de recourir à l'arbitrage en présence d'un des cas prévus par l'art. 13 paragraphe 2 du Pacte, reproduit dans l'art. 36 paragraphe 2 du Statut de la C. P. J. I. « sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhérera au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit art. 36, de formuler les réserves compatibles avec la dite clause » (2).

Nous voyons par conséquent le Protocole remédier au pacte sur un premier point : l'arbitrage pour les différends dits l'ordre juridique devient en principe obligatoire.

Une seconde grande lacune du Pacte est la nécessité de l'unanimité pour les décisions du Conseil résultant de l'art. 15, par. 7. Dans le système du Pacte, si les Etats en litige n'arrivent pas à régler le différend à l'amiable, ils ont, comme nous l'avons dit plus haut, la faculté de porter le litige devant les arbitres, mais seulement d'un commun accord. Si l'une ou toutes les parties en litige refuse ce

(1) La Pradelle : *La Justice internationale*, Cours de Doctorat, 1931-32, p. 15.

(2) Le Fur-Chiklaver, *Rec. de textes dr. int. pub.*, p. 882.

mode de règlement, le différend est obligatoirement porté devant le Conseil (art. 15 par. 1) ou l'Assemblée (art. 15 par. 9) ; malheureusement la décision de ces deux organes n'était obligatoire que si elle était apportée à l'unanimité (Conseil), ou à une majorité difficilement réalisable (Assemblée). Le Protocole essaie de combler cette dernière lacune par son article 4 par. 1 et 2. Le Conseil recommande l'arbitrage ou le règlement judiciaire ; si les parties le refusent, le Conseil est compétent et en l'absence d'une décision à l'unanimité, il constitue un comité d'arbitrage dont les solutions ont un caractère obligatoire.

Cette procédure avec certaines exceptions qui s'imposent d'elles-mêmes, quoiqu'on en pense, était susceptible de former une très importante brèche du Pacte.

Un autre progrès fut réalisé, c'est de donner une définition de l'agresseur, ce qu'on essayait vainement de mettre sur pied jusqu'alors par des critères militaires. Le Protocole, dans son art. 10, contient une définition juridique en vertu de laquelle serait considéré comme agresseur l'Etat qui refuse l'arbitrage ou le règlement judiciaire, ou qui, après les avoir acceptés, ne veut pas se conformer à la décision. L'agresseur étant ainsi nettement défini, l'application de l'art. 16 du Pacte entraînant les sanctions, est grandement facilitée.

Un dernier grand progrès apporté par le Protocole, est celui concernant l'art. 15 par. 8 du Pacte relatif à la « juridiction domestique ». Cette disposition du Pacte institue un contrôle en cette matière, contrôle exercé par le Conseil. Mais le Protocole ne s'en contente pas et veut aller plus loin ; aux termes de son article 5, si l'une des Parties en litige invoque devant le Comité d'arbitres (art. 4) que le différend porte sur une question que le droit international laisse à

la compétence exclusive de cette Partie, « les arbitres consulteront sur ce point la C. P. J. I. par l'entremise du Conseil ». L'avis de la Cour, liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence.

Même si la C. P. J. I. ou le Conseil reconnaît une question donnée comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, l'Etat qui se considère lésé peut invoquer l'art. 11 du Pacte et de cette façon saisir de nouveau le Conseil ou l'Assemblée.

Sans nous attarder, nous n'allons que citer, malgré leur réel intérêt d'autres dispositions du protocole, notamment : la proclamation de la guerre d'agression comme crime international contenue dans le préambule, ses stipulations concernant la sécurité, le désarmement et la reconnaissance de la formule : arbitrage, sécurité, désarmement.

Quelle fut l'attitude de la Yougoslavie à l'égard de cette tâche, dont l'importance théorique est égale et peut-être même supérieure au Pacte de la S. D. N. ?

Nous allons d'abord voir la collaboration que la Yougoslavie apporta à son élaboration.

Nous voyons au sein de la 1^{re} Commission le délégué yougoslave M. Politch, demander des éclaircissements sur l'art. 5 que nous venons d'examiner.

Dans le désir d'éviter toute confusion, il veut savoir si une Partie en litige contestant que la question soit laissée par le droit international à la compétence exclusive des Etats, invoque une exception d'incompétence (de forme)

dont la Cour P. J. I. décide au sens du dernier alinéa de l'art. 36 du Statut, ou bien si c'est une exception de fond (1).

Une discussion permet au président de la 1^{re} Commission, Sir Littleton Groom, de dire qu'il est en effet important de savoir s'il n'y a pas une contradiction entre la disposition de l'art. 5 du projet du protocole et l'art. 36 du Statut. Il constate que des explications données (par le Rapporteur M. Loucheur) il ressort que le texte proposé veut seulement confirmer la disposition contenue dans le Pacte de la S.D.N., en vertu de laquelle si l'une des parties trouve qu'une question appartient seulement à la juridiction intérieure, le droit de l'Etat d'être maître chez lui doit être respecté ; cette disposition sera simplement insérée dans le Protocole (2).

M. Politch tient également à relever une lacune de l'art. 6 par. 1 du projet du Protocole. Il observe notamment que ledit paragraphe ne prévoit pas tous les modes de règlement pacifique des différends internationaux : il y a dit-il, par exemple la possibilité qu'un différend soit porté devant l'Assemblée, ceci étant expressément prévu par le Pacte de la S. D. N.

Et le délégué yougoslave pose la question au rapporteur pour savoir ce qui se passera dans l'hypothèse où l'Assemblée est saisie non plus par le Conseil, mais à la requête d'un membre. Le rapporteur reconnaît que la Commission doit se saisir de la question et proposer un texte précis (3).

(1) S. D. N., *Arbitrage, sécurité et réduction des armements*, Genève, 1924, p. 77.

(2) S. D. N., *ibid.*, p. 78.

(3) *Ibid.*, p. 84.

Un autre délégué yougoslave, le Dr. Koumanoudi participe activement aux travaux de la 4^e sous-commission, chargée par la 3^e commission d'élaborer un système complet d'arbitrage de sécurité et de désarmement.

Le délégué yougoslave souligne tout d'abord que d'après l'article 12 al. 1 du projet du protocole de Genève, la mise hors la loi de l'agresseur est prononcée automatiquement par le fait même qu'un Etat a été déclaré agresseur. Cette mise hors la loi est sanctionnée par des obligations de toute nature énoncées par l'art. 16 du Pacte.

Or, l'art. 12 du projet de Protocole n'aurait reproduit que les 3 premiers alinéas du Pacte.

Dès lors, dit M. Komanoudi, la question suivante se pose : un Etat déclaré agresseur et par là même mis hors la loi cesse-t-il d'être *ipso facto* membre de la S. D. N. ?

L'art. 16 du paragraphe 4 du Pacte, constate le délégué yougoslave, donne une réponse négative étant donné qu'il établit pour l'exclusion de la Société, qui est purement facultative, la nécessité d'un vote spécial du Conseil à l'unanimité.

La conséquence de l'absence d'automatisme dans l'exclusion du récalcitrant entraîne un grand inconvénient. De sorte qu'un Etat agresseur, tout en étant mis hors la loi, donc proclamé malfaiteur, resterait membre de la S. D. N., continuant ainsi de jouir de tous les droits et privilèges découlant de sa qualité de membre.

M. Koumanoudi critique à juste titre l'art. 15 du projet du Protocole qui est nettement dangereux. Aux termes de l'alinéa 2 de cet article, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique sont garanties absolument et dans tous les cas à l'agresseur. Il s'ensuit, dit le délégué yougoslave, que la mise hors la loi de l'agresseur peut se borner à des

sanctions très bénignes, peut-être à quelques mesures restreintes d'ordre économique, ou à une simple démonstration militaire.

La clef de voute, continue-t-il, du système renfermé dans le Pacte et dans le présent Protocole, était la répression de l'agression et le désir d'empêcher qu'elle ne dégénère en une véritable guerre. Pour cette raison, il n'est pas recommandable de laisser à l'Etat agresseur l'espoir que, même agresseur, il ne perdra pas grand chose de sa dignité et de son territoire. Il est indispensable et d'une importance toute particulière qu'il sache d'avance que l'agression est un crime contre la S. D. N. non seulement répréhensible, mais aussi réprimé sévèrement (1).

M. Koumanoudi va également intervenir pour relever la contradiction contenue dans l'art. 14, al. 2 du Projet, qui déclare que « les Etats signataires, peuvent, en outre, après la constatation de l'agression, faire entrer en ligne suivant les accords antérieurement faits la totalité ou la partie qu'ils jugeraient nécessaires de leurs forces militaires ».

Le représentant de la Yougoslavie constate que si certains Etats sont liés par des accords antérieurs, il ne peut plus être laissé à leur jugement de savoir si la totalité ou une partie seulement de leurs forces doivent entrer en ligne. Et pour éviter toute équivoque, M. Koumanoudi propose de supprimer : « qu'ils jugeront nécessaires ».

L'amendement du délégué yougoslave fut adopté.

Le même délégué a également pris la parole en séance plénière de l'Assemblée, le 1^{er} octobre 1924, et déclaré que la Yougoslavie adhère pleinement à l'idée fondamentale

(1) *Ibid.*, p. 187.

du protocole. Arbitrage, sécurité et désarmement, dit-il, forment un tryptique inséparable. Pour que la paix devienne une réalité vivante, il faut, dit-il, avant tout, instituer une organisation capable de régler tous les différends internationaux par des modes pacifiques et justes et assurer l'exécution des sentences arbitrales. Mais il faut aussi que l'agresseur soit convaincu que sa tentative criminelle est vouée irrémédiablement à l'échec, dans tous les cas, grâce au déclenchement de sanctions parfaitement réglées d'avance.

L'un des plus grands avantages du Protocole de Genève, constate M. Koumanoudi, c'est qu'il ferme le cercle de protection que le Pacte a déjà tracé autour de la Paix. Tout différend peut et doit être réglé pacifiquement. Cependant, le délégué yougoslave relève certains inconvénients du Protocole. Tout particulièrement, il insiste sur le défaut de l'art. 15 en vertu duquel la responsabilité économique de l'agresseur est nulle dans le cas où un Etat aux finances compromises se jetterait dans une guerre d'agression. L'agresseur demeurera membre de la Société et bénéficiaire de l'art. 10. Tout ceci n'est pas susceptible de décourager l'agresseur éventuel (1).

Néanmoins, la Yougoslavie fut parmi les premiers pays qui signèrent le Protocole de 1924, étant prête à contracter des engagements encore plus parfaits et plus poussés. Animée du même esprit de solidarité et de paix, elle ne pouvait pas ne pas accepter le Protocole de Genève lequel, malgré ses inconvénients, constitue un acte d'une importance exceptionnelle.

(1) S. D. N., *ibid.*, pp. 330-31.

Inspirée par le même sentiment et les mêmes idées, la Yougoslavie s'est montrée entièrement favorable au Pacte de renonciation à la guerre, dit Pacte « Briand-Kellog » ou Pacte de Paris, du 27 août 1928.

D'un laconisme tout particulier, puisqu'il ne contient que 3 articles, cet acte international a provoqué à l'époque un grand enthousiasme dans les milieux pacifiques. Pourtant sa portée juridique et sa valeur, à cause de l'absence de toute sanction, sont presque insignifiantes.

Dans son art. 1^{er}, les signataires déclarent solennellement qu'ils condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

L'art. 2 stipule que les H. P. C. reconnaissent que le règlement de tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché autrement que par des moyens pacifiques.

Il ressort du texte qu'il n'y a là qu'une interdiction platonique. L'engagement de l'art. 2 par son caractère vague et son manque de précision, a une haute portée morale, sans apporter une innovation radicale. En outre, de nombreuses réserves implicites ou explicites lui ont été apportées par différents Etats. La plus importante est celle de « légitime défense » qui était certainement nécessaire mais admise dans le sens « que chaque Etat apprécie lui-même sa légitime défense elle n'en aboutit qu'à une dérision, notamment dans le cas du conflit sino-japonais où on a vu le Japon invoquer la « légitime défense ».

Nous avons assigné à ce Pacté surtout une importance au point de vue moral, qui est d'autant plus grande qu'il

a été signé par la quasi-totalité des Etats civilisés, même ceux qui ne faisaient pas partie de la S. D. N.

La Yougoslavie, sans se bercer d'aucune illusion, s'est empressée d'adhérer au Pacte de Paris parmi les premiers Etats. Elle a aussi, stimulée par ce pacte, conclu quelques traités de non-agression et s'est déclarée disposée à contracter des traités analogues avec tous ses voisins.

En présence des divergences entre le Pacte de la S. D. N. et le Pacte de Paris, on a cru nécessaire, étant donné que la presque totalité des Etats membres de la S. D. N. était en même temps signataire du Pacte de renonciation à la guerre, de mettre ces deux textes en harmonie. Un comité fut chargé par le Conseil d'étudier cette question. Trois thèses se sont affrontées à cette occasion. La plus radicale et en même temps la plus nuisible à la S. D. N. est celle présentée par les Etats Scandinaves, qui voulait purement et simplement supprimer les dispositions du Pacte relatives aux sanctions.

La deuxième, qui pour être moins radicale n'en est pas moins nuisible, est celle contenue dans la proposition britannique. En vertu de cette proposition, on supprimerait dans les art. 12, 13, 15 par. 6 et par. 7 toute allusion à la guerre, ce qui n'aurait d'autre conséquence que l'affaiblissement du Pacte.

Par contre, le projet français, en affirmant encore une fois les divergences profondes en matière de conceptions juridiques internationales, préconise une solution plus logique et essentiellement juridique. La première proposition française concerne l'art. 15 par. 6 — le Conseil doit désormais statuer à la majorité. La seconde est relative à l'art. 15 par. 7. Puisque toute possibilité de recours à la force est exclue et vu que le conflit ne peut rester sans

aucune solution, la proposition française préconise pour ces cas l'arbitrage obligatoire.

Quoiqu'il en soit, tous ces efforts en vue de l'harmonisation de ces deux Pactes, échouèrent complètement.

Nous avons pu trouver une petite indication sur l'attitude du gouvernement yougoslave en cette matière dans l'intervention d'un délégué yougoslave, le Dr. Majouranitch, au sein de la 1^{re} Commission pendant la 12^e session de l'Assemblée de la S. D. N.

Le délégué yougoslave constate que le Pacte Briand-Kellog, même avec toutes les réserves l'accompagnant, et le Pacte de la S. D. N., constituent deux pierres précieuses dans l'édifice de la paix. Cependant, tout zèle excessif ou toutes mesures hâtives ou prématurées peuvent en retarder l'avènement définitif de la paix. En soulignant la gravité de l'entreprise, M. Majouranitch propose de constituer un comité spécial de juristes, ayant pour mission d'analyser d'une manière approfondie les réserves, qui ne sont pas toutes bien définies ni bien connues. Ces réserves, il serait d'abord nécessaire de les connaître et ensuite de les réduire, étant donnée l'impossibilité d'incorporer un Pacte admis sous réserves dans un pacte organique fondé sur l'égalité des Etats, et qui par suite n'est pas susceptible de réserves unilatérales. Ce comité serait également invité à proposer les mesures permettant l'harmonisation complète ou relative des deux Pactes (1).

De l'ensemble de l'attitude yougoslave au sein de la S. D. N., nous croyons possible de conclure, qu'en cette question d'harmonisation des deux Pactes, justement en raison de la prudence proposée, les idées yougoslaves seraient

(1) S. D. N., *Actes de la 12^e Session*, Commission 1^{re}, pp. 21-22.

plus conformes aux tendances favorables au renforcement du Pacte de la S. D. N. et de son système, qu'à celles préconisant son affaiblissement.

ARTICLE 4

LES CONFLITS INVOQUÉS DEVANT LES DIFFÉRENTS ORGANES DE LA S. D. N., CONCERNANT L'ÉTAT YOUGOSLAVE

Les auteurs du Pacte de la S. D. N. ont préféré, comme nous l'avons vu, la solution politique des conflits internationaux, qui seule reste en dernier lieu obligatoire. Certes on n'a pas complètement écarté les modes juridiques en laissant l'alternative aux Etats de recourir à l'un ou l'autre mode. On a même cité certains cas (art. 13 par. 2), où ces modes seraient les plus indiqués ; on a également créé une C. P. J. I., mais toutes ces dispositions concernant le règlement juridique n'ont aucun caractère obligatoire.

Quoiqu'il en soit, le système des règlements pacifiques des différends entre les membres de la S. D. N. comprend deux catégories de dispositions : tout d'abord, les dispositions qui prévoient la solution d'un conflit sur l'initiative et à la suite d'une citation unilatérale provenant de l'une des parties (art. 12, 13 et 15), soit devant l'assemblée, soit devant le Conseil ou d'un commun accord devant les arbitres ou la C. P. J. I. Ensuite, la deuxième catégorie de dispositions, est celle qui a un caractère nettement préventif et s'adresse soit directement à la S. D. N. qui exerce une intervention *ex officio* (art. 11 par. 1), soit à tout membre de la S. D. N. (art. 11 par. 2).

En raison de l'importance de ces textes nous tenons à les reproduire. Aux termes de l'art. 11 par. 1 « toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ».

En vertu de l'art. 11 par. 2, plus vague et qui contient un droit d'initiative beaucoup plus large : « Tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Sans vouloir citer les articles du Pacte appartenant à la première catégorie, nous pouvons simplement dire que l'art. 12 contient l'obligation alternative de recourir, soit à l'arbitrage ou au règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil.

L'art. 13 parle du règlement arbitral ou judiciaire et finalement l'art. 15, des modalités de l'examen fait par le Conseil.

La jurisprudence de la S. D. N. démontre que les Etats invoquent rarement l'art. 15 ; pour la saisir ils ont préféré faire appel à l'art. 11 seul ou conjointement aux art. 11 et 15.

Cependant certains Etats n'ont pas hésité à s'appuyer sur tous ces articles simultanément, notamment l'Albanie en 1921 ; par contre l'Autriche également en 1921, n'en a invoqué aucun. Après cette sommaire évocation des règles qui régissent la matière en question, nous allons parcourir brièvement les conflits dans lesquels la Yougoslavie a figuré comme Etat défendeur aussi bien que comme demandeur,

qui ont été évoqués devant les organes de la S. D. N. ainsi qu'à la C. P. J. I.

Nous pouvons constater avec M. Popovitch que la Yougoslavie a toujours ressenti une sorte de gêne, et a beaucoup hésité à traîner un Etat sur le « banc des accusés » ; avec une bonne volonté et un réel esprit de conciliation elle a préféré s'entendre directement et sans aucun bruit. Elle ne l'a fait réellement qu'une fois, alors que vraiment la gravité de la situation ne permettait aucune autre solution si l'on voulait éviter un conflit armé. De sorte qu'il sera impossible de l'accuser d'avoir un esprit de chicane. Elle a estimé que la participation des Etats Membres peut se manifester beaucoup plus utilement dans d'autres domaines que dans le domaine judiciaire et contentieux (1).

Nous verrons tout à l'heure que tous les Etats n'ont pas toujours fait preuve d'autant de délicatesse.

1. — *L'affaire des frontières albanaises.* — 1921.

Le traité de Londres du 17 mai 1913, conclu entre la Turquie d'une part et la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Serbie d'autre part, prévoit la constitution de l'Etat albanais dont la neutralité est garantie par les grandes puissances. Le fait important est qu'on fixa les frontières du nouvel Etat sur la carte sans procéder à la délimitation sur le terrain même. La grande guerre terminée, l'Albanie fut admise comme membre de la S. D. N., malgré qu'elle ne remplissait pas les conditions nécessaires et tout particu-

(1) G. Popovitch : *La Yougoslavie et la S. D. N.*, A. A. Y. D. I., 1937, pp. 15-16.

lièrement qu'elle ne possédait pas de frontières définitivement établies. La Yougoslavie n'a pas manqué d'invoquer à la 1^{re} session de l'Assemblée ces raisons pour justifier son opposition à l'admission de l'Albanie qui était juridiquement impossible, dans l'état exstant des choses.

Quoi qu'il en soit, l'Albanie fut admise au sein de la S. D. N. en décembre 1920. Elle n'a pas attendu d'user de son « droit » et dans le but de sonder l'opinion publique en sa faveur, signalant que ses frontières étaient l'objet d'empiètements continuels de la part de la Grèce et de la Yougoslavie, elle fit, en avril 1921, appel auprès de la S. D. N. pour faire évacuer ses territoires. Au mois de juin de la même année, invoquant l'art. 11, le gouvernement albanais adresse au Conseil un nouvel appel. Le Conseil entend les Parties le 25 juin, leur recommande de s'abstenir de tout acte susceptible de troubler la paix entre elles, mais il refuse de fixer les frontières de l'Albanie, invoquant son incompétence puisque cette tâche incombe à la Conférence des Ambassadeurs. Le Gouvernement albanais, mécontent, continue de protester en déniaut la compétence de cette dernière pour fixer ses frontières. Il porte la question devant la 2^e Assemblée en vertu des art. 11, 12, 13 et 15. La Yougoslavie invoqua devant celle-ci la litispendance devant la Conférence des Ambassadeurs. En présence de cet argument du Gouvernement yougoslave et des allégations contradictoires des Etats en question, l'Assemblée, par une résolution, chargea le Conseil de nommer une Commission de trois membres, qui se rendrait en Albanie et présenterait un rapport ; cette Commission va être également appelée à contrôler sur place l'exécution des décisions qui seront prises par la Conférence des Ambassadeurs, laquelle fut ainsi un organe transitoire et spécial de média-

tion en cette matière (1). Mais le Gouvernement albanais continue à répandre des bruits sur les nouvelles violations de la frontière, de sorte que M. Lloyd George crut opportun, en invoquant l'art. 11, de demander la convocation d'une session extraordinaire du Conseil pour enrayer « l'avance des troupes yougoslaves en territoire albanais ». Cette demande est datée du 7 novembre ; deux jours après, la Conférence des Ambassadeurs confirme la frontière albanaise de 1913 et crée à la demande yougoslave, une zone de démarcation d'où l'on ferait évacuer les armées de l'un et de l'autre côtés. La Yougoslavie fit immédiatement savoir qu'elle entendait respecter la décision de l'organe sus-indiqué.

A la session du Conseil de mai 1922, la Yougoslavie fut réhabilitée par le représentant de la Grande-Bretagne même, Lord Balfour, qui rendit hommage à la bonne foi du Gouvernement yougoslave et à sa volonté pacifique. Nous avons exposé plus longuement cette affaire parce que nous aurons à revenir encore une fois sur certains de ses aspects ultérieurement, en parlant de l'affaire de Saint-Naoum.

2. — *L'affaire de la liquidation des propriétés des ressortissants autrichiens en Yougoslavie.* — 1921.

Sans se baser sur aucun des articles du Pacte, le Gouvernement autrichien, par une lettre du 7 juin 1921, s'adresse au Secrétariat général de la S. D. N. et se plaint de ce que la Yougoslavie menace de liquider les biens autrichiens, si les dettes des ressortissants autrichiens envers

(1) Mandeslam : *La conciliation intern. d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la S. D. N.*, p. 508.

les créanciers yougoslaves ne sont pas réglées en couronnes yougoslaves ; il fait valoir que ces mesures sont en opposition avec l'art. 267 du Traité de Saint-Germain. Le Conseil s'occupa de cette question le 28 juin 1921, en présence des deux Parties ; à cette occasion, le représentant de la Yougoslavie proposa des négociations directes entre les gouvernements intéressés. Dans la nécessité d'étudier la question plus profondément au point de vue juridique, le Conseil ajourna l'examen de la question. Il n'a pas eu d'ailleurs l'occasion d'y revenir puisque les Etats en question, animés d'une égale bonne volonté et d'un réel esprit pacifique, réglèrent ce différend par des négociations diplomatiques directes.

3. — *L'affaire du Monastère de Saint-Naoum.*

En présence des grandes difficultés auxquelles on s'est heurté dans la région du monastère de Saint-Naoum, la Commission envoyée en 1921 par le Conseil en Albanie, pour délimiter sur le terrain même la ligne frontière, s'adressa à la Conférence des Ambassadeurs. Cette dernière prit alors, le 6 décembre 1922, la décision malencontreuse d'attribuer Saint-Naoum à l'Etat albanais. En vertu de sa décision du 9 novembre 1921, la Conférence des Ambassadeurs, comme nous l'avons vu, confirme les frontières telles qu'elles étaient fixées en 1913. Or, le Protocole de Londres de 1913 attribuait le Monastère de Saint-Naoum à la Serbie et non à l'Albanie ; il ne pouvait pas d'ailleurs en être autrement puisqu'il s'agissait d'une relique sacro-sainte pour tous les Serbes, le Monastère étant un lieu de pèlerinage et au surplus un centre national et culturel de toute première importance, depuis les temps les plus tristes de l'histoire

de la Serbie, lorsqu'elle était sous le joug turc. A vrai dire, ce lieu saint pour les Serbes, ne pouvait présenter aucun intérêt pour les Albanais, musulmans ou catholiques, ni aucune importance stratégique, politique et encore moins économique. Dans ces conditions, il est tout à fait légitime et compréhensible que l'indignation du peuple serbe ait dû amener son gouvernement à s'opposer à cette décision de la Conférence des Ambassadeurs, qui est en contradiction notoire avec sa décision antérieure du 9 novembre 1921.

Au lieu de refuser purement et simplement cette décision, le Gouvernement yougoslave a fait encore une fois preuve de modération. Par sa note du 19 juin 1923, fort de son droit, il demande la révision, la réparation d'une injustice évidente. N'étant au fond qu'une question de détermination de frontières, les considérations d'honneur national combinées à des raisons d'ordre religieux, ont rendu ce différend particulièrement délicat.

La Conférence, fort embarrassée, décida de soumettre au Conseil deux questions : a) « Par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1922, les principales Puissances ont-elles épuisé, en ce qui concerne la frontière serbo-albanaise au Monastère de Saint-Naoum, la mission qui leur avait été reconnue par l'Assemblée de la S. D. N. du 3 octobre 1921 » ? La deuxième question consistait à savoir quelle solution il y aurait à donner à cette question dans le cas où la S. D. N. estimerait que la Conférence n'a pas épuisé sa mission ?

Le Conseil à son tour soumit le 17 juin 1924, la première question à la C. P. J. I., pour avis consultatif. Cette dernière, par son avis n° 9 du 4 septembre de la même année, répondit affirmativement à la question posée de cette façon.

Cette affaire reçut une solution définitive, le 28 juillet 1925, par un accord direct entre les deux Etats intéressés, lequel attribue le Monastère Saint-Naoum à la Yougoslavie en échange d'une parcelle de territoire que la Yougoslavie céda à l'Albanie.

4. — *L'affaire de la frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie.*

C'est le dernier des différends, qui comme les trois précédents, a été la conséquence de la guerre, des insuffisances et des lacunes dans les stipulations des traités de paix, qui aient été portés devant la S. D. N. Tous les autres du même genre, très nombreux surtout avec l'Italie, furent réglés par voie d'entente directe, tout particulièrement grâce à l'esprit de conciliation de la Yougoslavie et souvent à son esprit de sacrifice dans l'intérêt de la paix, sans alarmer inutilement l'opinion mondiale par des bruits sensationnels.

La Commission chargée de délimitation des frontières entre la Yougoslavie et la Hongrie, proposa au Conseil, par son rapport du mois de novembre 1921, le rattachement à la Hongrie d'une étroite bande de territoire se trouvant près du fleuve Mur. Le gouvernement hongrois saisit la session du Conseil de juillet 1922, afin qu'il prête ses bons offices au règlement définitif du tracé de la frontière, sur la base des propositions de la Commission de délimitation. Le Conseil s'occupa de cette question en présence des deux Parties le 19 juillet 1922. Mais dans l'impossibilité de mettre les Parties d'accord, il renvoie la question devant la Conférence des Ambassadeurs. Finalement, le différend fut réglé en dehors de la S. D. N. par l'entente directe entre les Etats intéressés.

5. — *L'affaire de Szent-Gotthard.* — La première affaire dans laquelle le gouvernement yougoslave a figuré comme demandeur, et encore sous une forme très effacée en secondant la Tchécoslovaquie et la Roumanie, fut l'affaire des mitrailleuses de Szent-Gotthard, qui se présenta dans les conditions suivantes : les autorités autrichiennes découvrirent le 1^{er} janvier 1928 à la gare frontière austro-hongroise de Szent-Gotthard cinq wagons de mitrailleuses en pièces détachées. Le ^{la}onvoi fut déclaré comme contenant des machines démontées, il était de provenance italienne et envoyé — via Autriche — à un certain sieur Berecovitz en Hongrie, « pour réexpédition ». Par des lettres datées du 1^{er} février 1928, les Etats voisins de la Hongrie, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, saisirent le Conseil de cette affaire en invoquant la violation de l'art. 118 du Traité de Trianon, interdisant l'importation des armes en Hongrie, ainsi qu'en vertu du droit d'investigations. Le Conseil, au mois de mars, après que son président eût fait surseoir à la vente de ce matériel par les autorités hongroises, entend les Parties puis constitue un comité de trois membres et prend connaissance de son rapport aux termes duquel l'obtention de renseignements supplémentaires est nécessaire. Au mois d'avril, des experts techniques se rendent à Szent-Gotthard et se livrent à une enquête sur place. Le Conseil prend acte, au mois de juin, du rapport définitif du Comité, qui constate que le gouvernement hongrois a rendu inutilisable le matériel saisi et que la destination définitive des mitrailleuses n'a pu être déterminée. En prenant acte de ce rapport le Conseil exprima le regret que le Gouvernement hongrois se soit placé au point de vue exclusivement douanier et n'ait pas recherché la destina-

tion du matériel de guerre, qui constitue une tentative d'armement clandestin.

6. — *L'affaire des bandes de comitadjis bulgares.*

En présence des incursions perpétuelles des bandes de comitadjis venant du territoire bulgare, le gouvernement roumain, en juin 1922, avait transmis à Sofia, au nom des Etats limitrophes de la Bulgarie, une note, la rendant responsable pour ces violations flagrantes du droit international. Le Gouvernement bulgare, se croyant menacé, fit appel au Conseil de la S. D. N. en vertu du par. 2 de l'article 11. Pour sa défense la Bulgarie invoque qu'il lui est impossible de combattre ces bandes, étant désarmée par le Traité de Neuilly. Le Gouvernement bulgare demande la protection de la S. D. N., puisqu'il considère la démarche de ses voisins comme une menace de guerre. A la session de Londres en juillet 1922, le Conseil, après avoir enregistré la déclaration des Etats voisins, suivant laquelle leur démarche n'avait aucun caractère agressif ni inamical et qu'ils étaient prêts à discuter directement avec le Gouvernement bulgare, se dessaisit de cette affaire. Au printemps 1923, une Commission mixte bulgaro-yougoslave se réunit à Nish et établit certaines mesures destinées à remédier à cette situation fâcheuse, sans beaucoup de succès, puisque pendant longtemps encore ces incursions se répétèrent et rendirent difficiles les rapports amicaux entre ces deux peuples voisins.

7. — *L'affaire des emprunts serbes.* — Ce fut la première et en même temps la dernière occasion pour la Yougoslavie de plaider devant la C. P. J. I. La Serbie a contracté

en France cinq emprunts : en 1895, 1902, 1906, 1909 et en 1913, dont le montant total était de 870 millions de francs. L'emprunt avait été versé en francs-papier, bien qu'il fût stipulé en francs-or. Aussi la Serbie a payé, avant, aussi bien que pendant et après la guerre, les intérêts et les annuités, en francs-papier. Vue la dépréciation croissante des francs français après la guerre, les porteurs des titres serbes exigèrent que le paiement des coupons fût fait sur la base de l'or. Originellement, c'était un conflit qui relevait uniquement de la législation intérieure yougoslave, étant donné qu'on était en présence d'un côté de particuliers, et de l'autre, de l'Etat yougoslave. Mais du fait que le Gouvernement français a pris la défense des intérêts de ses ressortissants entre ses mains et ainsi « épousé » leur cause, le différend s'est vu transporté dans le domaine international. Comme il est dit dans l'arrêt n° 2 que la C. P. J. I. a rendu dans l'affaire Mavromatis, à la page 18 : « en prenant fait et cause pour l'un de ses ressortissants, en mettant en mouvement en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, l'Etat fait à vrai dire, valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international » (1).

En vertu d'un compromis signé le 19 avril 1928, la divergence de vues entre les deux gouvernements fut soumise à la C. P. J. I., prévoyant en même temps que dans le cas où la cause française triompherait, un arrangement serait conclu avec le Gouvernement de Belgrade, vu ses difficultés économiques et financières et sa capacité de paiement. La C. P. J. I. par un arrêt rendu le 12 juillet 1929

(1) Basdevant : Cours de doctorat 1936-37, p. 149.

par neuf voix contre trois (Bustamente, Pessou et Novakovitch) donna raison à la thèse du gouvernement français.

8. — *L'affaire hongaro-yougoslave 1934.* — C'est le seul cas dans les Annales de la S. D. N. où l'on voit le Gouvernement yougoslave accusant un Etat, ce qui s'explique fort bien par l'extrême gravité de la situation et par le grand danger que courait la paix. Nous ne voudrions pas retracer les événements si tristes, qui ont forcé le gouvernement yougoslave à s'adresser à la S. D. N., à la suite de l'assassinat du Roi Alexandre qui a si douloureusement frappé le peuple yougoslave. Nous allons immédiatement passer à la date du 22 novembre 1934, quand le gouvernement yougoslave en vertu de l'art. 11 par. 2 saisit le Conseil de « certains aspects particulièrement graves de cette affaire, révélés par l'enquête des polices de plusieurs pays, qui sont de nature à troubler la bonne entente et la paix entre la Hongrie et la Yougoslavie ». La question fut examinée à la session extraordinaire de décembre 1934 du Conseil ainsi qu'à sa session ordinaire de janvier 1935.

Le Conseil avait donc à connaître, non pas l'ensemble de l'affaire, mais seulement certains côtés. La requête vise deux points : a) l'un est relatif aux responsabilités encourues par les autorités hongroises pour « l'aide et l'appui accordés à l'action terroriste de certains sujets yougoslaves émigrés » ; — b) le second point a une portée plus générale et préconise la nécessité de répression du terrorisme international. Le gouvernement ne formule aucune conclusion au sens juridique ; il insiste simplement sur l'urgence et l'importance du rétablissement de la confiance dans la justice et la moralité internationales, que les tragiques événements de Marseille ont sérieusement ébranlée.

Devant cette accusation yougoslave, le gouvernement hongrois va très habilement renverser l'ordre des choses. Il se porte plaignant et en se cantonnant sur le terrain des dénégations, déclare que la requête du Gouvernement de Belgrade était mal fondée et susceptible de troubler dangereusement les rapports internationaux et la paix.

La résolution du Conseil, en raison de la nécessité de l'unanimité, aboutit à un compromis. En ce qui concerne le premier point de la requête du Gouvernement yougoslave, le Conseil constate que certaines autorités hongroises auraient assumé au moins à cause de leur négligence, des responsabilités et invite la Hongrie à communiquer au Conseil les mesures qu'elle aura prises en vue des sanctions. La résolution admit également la nécessité d'assurer efficacement la répression des crimes politiques sur le plan international par la conclusion d'une convention internationale. Ce second point, renvoyé pour étude approfondie à un Comité spécial, n'aboutit finalement à rien.

L'examen rapide de ces conflits nous permet de réaffirmer la constatation du début. La Yougoslavie a, par sa collaboration dévouée, non seulement utilement stimulé le développement théorique de modes de solution pacifique des différends internationaux au sein de la S. D. N., mais encore elle s'est efforcée à ce que ses paroles deviennent une réalité vivante, en appliquant fidèlement les idées qu'elle a défendues à différentes reprises en cette matière, et elle a ainsi utilement collaboré à l'œuvre de paix qui était et reste son idéal.

TROISIÈME PARTIE

ARTICLE I^{er}

PARTICIPATION DE LA YOUGOSLAVIE AU MOUVEMENT CONVENTIONNEL EN FAVEUR DES SOLUTIONS PACIFIQUES DES DIFFÉRENDS PAR DES ACCORDS PARTICULIERS

Parmi les actes ayant contribué favorablement à la conclusion de Conventions particulières pour la solution des différends, il y a lieu de citer en premier, sinon d'après l'importance mais tout au moins dans l'ordre chronologique, la Résolution du 22 septembre de la 3^e session de l'Assemblée de 1922. Aux termes de cette Résolution, les Parties sont libres de porter tous les différends devant les commissions de conciliation, sous réserve du droit de chacune des Parties de porter à chaque moment et unilatéralement devant le Conseil le différend qui menace d'entraîner une rupture (1).

Ensuite, en parlant du Protocole de Genève, nous avons pu constater que malgré l'insuccès de sa mise en vigueur en raison de l'hostilité de certaines grandes puissances, son influence indirecte a été des plus importantes. Le résultat des grands efforts auxquels ont participé de nombreuses nations, les études approfondies et la constante mise en évidence des solutions pacifiques, n'ont pu manquer

(1) Mandelstam: *La conciliation internationale*, p. 370.

d'influencer la politique des Etats en cette matière. En donnant ainsi aux Etats certains principes directeurs pour la conduite de leur politique extérieure, le Protocole de Genève de 1924 a rendu à la paix un service réel, quoique indirect.

Devant l'impossibilité de donner une solution générale au problème de sécurité sur la base de la célèbre trilogie-arbitrage, sécurité, désarmement — proclamée dans le Protocole de Genève, et dont la première étape devait être réalisée par un système perfectionné dans le Protocole sur une base générale, on se tourne de l'autre côté, et on met tout l'espoir dans la réalisation de ce même but, mais progressivement, par la voie d'ententes et de conventions particulières, bilatérales, ou multilatérales, tout en insistant sur l'utilité des solutions régionales. On espère, de cette façon, créer tout un réseau de conventions locales dont la densité suffisamment développée permettrait, croyait-on, de revenir à la solution générale qui serait grandement facilitée par le fait de l'existence de ces nombreux palliatifs.

La S. D. N., obligée de choisir ce second chemin, qui tout en étant plus long n'en conduisait pas moins au même but, emploie toute son influence dans ce sens, par de nombreuses résolutions.

Un autre acte a joué le rôle d'un puissant stimulant en faveur de la conclusion de traités particuliers de solutions pacifiques. Ce sont les accords de Locarno conclus le 16 octobre 1925 entre l'Allemagne et la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, en vue de garantir le statut quo occidental. Mais c'est un autre aspect de ces traités qui nous intéresse : le système de solution pacifique des litiges. En principe, tous les conflits entre les Etats signataires devraient être réglés par

l'arbitrage, déclaré obligatoire pour tous les cas. Mais en vertu de la distinction des différends d'ordre juridique et d'ordre politique le système fonctionnait différemment en présence de l'un ou de l'autre cas.

Tout d'abord, lorsqu'il s'agit d'un différend d'ordre juridique, étant défini dans ce système comme ayant trait à la contestation d'un droit, les parties ont la faculté de recourir à la conciliation. Si celle-ci ne réussit pas ou si l'une des parties se refuse à y recourir, le litige est obligatoirement porté devant la C. P. J. I. ou devant un tribunal arbitral.

Par contre, en présence d'un différend d'ordre politique où il ne s'agit pas d'un droit contesté, la conciliation est obligatoire. En cas d'échec de celle-ci, le conflit vient obligatoirement devant le Conseil dont le rapport, même s'il n'avait pas recueilli l'unanimité du Conseil, avait pour conséquence d'interdire le recours à la guerre.

Les traités de Locarno comblent ainsi les lacunes des articles 13 et 15 par. 7 ; en ce qui concerne l'art. 15 par. 8, on lui donna une solution semblable à celle du protocole de Genève.

Ces traités eurent un énorme retentissement à l'époque et contribuèrent activement à l'amplification des conclusions des traités particuliers de solution pacifique.

Une résolution proposée à la 7^e session de l'Assemblée par la délégation yougoslave contient un passage qui y est relatif. L'Assemblée affirme sa conviction que les idées générales qui se dégagent des clauses des traités de Locarno sont « susceptibles d'être admises parmi les règles fonda-

mentales devant régir la politique étrangère de chaque nation civilisée » (1).

Il est tout à fait naturel que le gouvernement yougoslave, étroitement associé aux Travaux de la S. D. N., suive le mouvement précité, dans le domaine conventionnel.

Le premier traité, dans l'ordre chronologique, que la Yougoslavie a conclu, est le Traité de conciliation et d'arbitrage avec la Pologne signé à Genève le 18 sept. 1926 (2).

Ce traité se rattache en même temps au premier facteur stimulant le mouvement conventionnel dont nous nous occupons et que nous avons relaté au début de cet article : la résolution de l'assemblée de la S. D. N. du 22 sept. 1922.

Cette parenté se trouve d'ailleurs explicitement consacrée dans le préambule dudit traité.

La deuxième convention que la Yougoslavie a conclue est la convention d'arbitrage signée avec la France à Paris, le 11 novembre 1927 (3). Ce traité suit nettement les traces des Conventions d'arbitrage conclues à Locarno, dont il n'est que la reproduction presque textuelle.

Deux autres, dont le traité de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation conclu à la Haye le 11 mars 1931 avec les Pays-Bas (4), ainsi que le Traité de conciliation, de règlements judiciaires et d'arbitrage signé avec l'Espagne le 30 mars 1930 à Belgrade, se rapprochent dans leur esprit des conventions de Locarno.

Le quatrième acte générateur des conventions particulières de solution pacifique fut le traité Briand-Kellog

(1) S. D. N., 7^e Ass., J. Of., 1926, pp. 406-8.

(2) S. D. N., *Recueil des traités*, V. 78, pp. 420 et suiv.

(3) *Id.*, V. 68, pp. 381 et suiv.

(4) Min. des Aff. Etr. Youg., *Rec. des tr.*, n° 5, 1932.

du 27 août 1928. Pour combler la lacune que nous avons mentionnée plus haut, les Etats ont été amenés à conclure des traités susceptibles de répondre à cette tâche.

Il y a lieu de rattacher à ce Pacte Briand-Kellog et à son article 2, les traités que la Yougoslavie a conclus avec les Etats-Unis. Notamment le traité d'arbitrage conclu à Washington le 21 janvier 1929, puis le traité de conciliation conclu à la même date à Washington (1), ainsi que le traité d'amitié, de non-agression, de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation que la Yougoslavie a conclu avec la République de Turquie le 17 novembre 1933 à Belgrade. Le préambule de ce dernier indique nettement ses liens de filiation avec le Pacte de Paris (2).

Le dernier facteur générateur du mouvement dont nous poursuivons l'évolution est l'acte général de Genève, adopté par l'Assemblée de la S. D. N. le 26 septembre 1928.

Elaboré par le Comité d'arbitrage et de sécurité, l'acte de Genève n'était pas son seul résultat. Ce Comité qui fut créé en 1927, a mis en outre, sur pied, trois modèles de conventions bilatérales. Ces trois modèles furent également votés par la 9^e assemblée et sont annexés à l'Acte général de Genève. L'acte général de 1928 s'est efforcé de codifier la pratique conventionnelle existante et n'a innové que très peu. Sa deuxième caractéristique est le caractère subsidiaire qui résulte de son art. 29, par. 1 et par. 2 (3). Pour faciliter et encourager son acceptation par les Etats, on rend possibles les adhésions partielles. Les Etats ont l'option de choisir entre l'Acte général et les conventions bilatérales a, b, c.

(1) *Id.*, 1929, pp. 357 et suiv.

(2) *Id.*, 1935.

(3) Le Fur-Chklaver, *op. cit.*, pp. 990-1002.

En outre, même dans l'adoption de l'Acte général lui-même, des graduations sont possibles. Il y a 3 obligations possibles : l'engagement de recourir pour tous les litiges à la conciliation, en second lieu l'obligation de soumettre les différends d'ordre juridique aux règlements judiciaires. Et finalement le recours à l'arbitrage pour tous les litiges, de quelle nature qu'ils soient. Pour augmenter l'élasticité et la souplesse, on admet en outre la possibilité de réserves nettement déterminées (faits antérieurs, compétence exclusive d'un Etat, toute réserve indiquée d'une façon précise). Aux termes de l'art. 41 : « les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent acte général, y compris ceux relatifs à la qualification des litiges et à la portée des réserves éventuelles, seront soumis à la C. P. J. I. » (1).

Il y a lieu de constater, qu'en ce qui concerne la distinction du litige, l'acte général dans son article 17 suit les conventions de Locarno ; c'est toujours le même critère formel mais cette fois-ci amélioré dans l'art. 41 que nous venons de citer.

Inspirée par l'acte général et par les modèles des conventions bilatérales et empruntant leurs dispositions, la Yougoslavie a conclu plusieurs traités particuliers. Notamment, elle a signé avec la Belgique la Convention de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage à Belgrade le 25 mars 1930 (2).

En outre, elle a signé l'Acte général de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire avec les Etats de la

(1) Le Fur-Chklaver, *ib.*, p. 1000.

(2) Min. Aff. Etr. Youg., Rec. des tr., 1930, II, pp. 849 et suiv.

Petite Entente le 21 mai 1929 (1) et le Pacte d'amitié, de conciliation et de règlement judiciaire avec la Grèce le 27 mars 1929 à Belgrade (2). Le traité avec la Turquie du 27 novembre 1933, tout en se rattachant au Pacte Briand-Kellog puise ses principales dispositions à la même source que les trois sus-visés.

La Yougoslavie a, comme dernier engagement en cette matière, donné son adhésion le 30 janvier 1935 au Pacte de non-agression et de conciliation signé à Rio de Janeiro le 10 octobre 1933, entre six puissances sud-américaines.

Ce bref aperçu nous permet de constater que la Yougoslavie a suivi de très près le mouvement général en faveur de la conclusion des traités particuliers de solution pacifique. Dans la période de 1926-1935, elle a adhéré et signé 11 traités avec 16 Etats, participant ainsi largement à ce mouvement.

ARTICLE 2

DIFFÉRENTS TYPES DE TRAITÉS CONCLUS PAR LA YUGOSLAVIE ET LEURS CARACTÉRISTIQUES

Tous ces traités peuvent être, d'après leur contenu, rangés dans les catégories suivantes :

1) *Le type polonais* : La Pologne a conclu avec différents Etats une série de traités de conciliation et d'arbitrage dont les dispositions sont sensiblement analogues. A cette catégorie, appartient le traité qu'elle a conclu avec la Yougoslavie le 18 septembre 1926. Nous avons déjà pu relater la

(1) *Id.*, 1929, II, p. 659 et suiv.

(2) *Id.*, I, p. 303 et suiv.

disposition de son préambule en vertu de laquelle les règles relatives à la conciliation sont inspirées par les principes de la Résolution de l'Assemblée de 1922.

Le trait essentiel de ce traité est l'absence complète de distinction entre les différends d'ordre juridique et ceux non juridiques. Le régime de solution des différends de l'une et de l'autre catégories est tout à fait identique. En vertu de ce traité, un préliminaire de conciliation est obligatoire pour tous les Etats en litige. Si la conciliation n'aboutit pas à un accord entre les Parties en conflit, le recours à l'arbitrage s'impose d'une façon obligatoire.

2) *Le type américain* : Les Etats-Unis, voulant suppléer au caractère vague et à l'insuffisance de l'art. 2 du Pacte de Paris de 1928 auquel nous avons fait plusieurs fois allusion, ont conclu une série de traités avec de nombreux Etats, intitulés traités bilatéraux-Kellog. A cette série, appartient le traité d'arbitrage et le traité de conciliation conclu avec la Yougoslavie le 31 janvier 1929. Un des traits caractéristiques de ce type de traité est la séparation complète des 2 procédures : conciliation et arbitrage, en deux actes séparés. Le système est construit de la façon suivante : les traités en question prévoient d'abord des négociations directes entre les Parties en litige, et puis, s'il y a lieu, le recours obligatoire aux Tribunaux internationaux. Tous les différends qui pourraient surgir sont portés devant une commission permanente de conciliation composée de 5 membres. Jusqu'au moment de la présentation du rapport de la commission, les Parties s'engagent à ne pas avoir recours à la guerre. Mais la différence la plus marquante, est le fait que la Commission peut prendre l'initiative et s'adresser aux Parties en conflit, *proprio motu*. Si la conciliation

dans le système du type américain, est obligatoire pour tous les cas, l'arbitrage est restreint, il n'est que la conséquence de la volonté et de l'accord des parties dont la conclusion doit être faite conformément aux lois constitutionnelles des Etats en litige. A cet effet aux Etats-Unis, la décision du Sénat apportée à la majorité des 2/3 des voix est nécessaire.

3) *Le type locarnien des traités* : Nous avons déjà eu l'occasion de voir que dans le système locarnien les conséquences sont différentes lorsqu'on est en présence de différends juridiques et de différends non juridiques. Dans la première hypothèse, la commission de conciliation n'est que facultative et en cas d'échec ou à son défaut, le recours devient obligatoire soit à la C. P. J. I. soit à un tribunal arbitral. Lorsqu'il s'agit, par contre, d'un différend d'ordre politique, la commission de conciliation devient obligatoire et, en cas d'échec de l'intervention de cette dernière, les Etats en litige doivent recourir au Conseil de la S. D. N. Dans ce système, nous pouvons ranger la Convention que la Yougoslavie a conclue avec la France et qui est pour ainsi dire la copie des dispositions des Conventions d'arbitrage conclus à Locarno.

On peut également ranger dans cette catégorie le traité de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation que la Yougoslavie a conclu avec les Pays-Bas. A la différence de la convention franco-yougoslave, le traité avec les Pays-Bas ne contient pas la disposition en vertu de laquelle les différends d'ordre politique, en cas d'échec de la conciliation, seront soumis à la procédure prévue par l'art. 15 du Pacte de la S. D. N. Cependant, en dépit du silence du texte, les 2 parties étant membres de la S. D. N., le différend de ce genre sera tout de même soumis au Conseil.

Il y a aussi lieu de rattacher à la catégorie locarnienne le traité de conciliation, de règlement juridictionnel et d'arbitrage que la Yougoslavie a signé avec l'Espagne le 30 mars 1930. Cependant il diffère sur certains points notablement. Le traité avec l'Espagne ne prévoit que la Cour permanente de Conciliation.

Notamment, il institue l'arbitrage même pour des différends d'ordre politique, se rapprochant ainsi du modèle de 1928 élaboré par la S. D. N.

4) *Le type proposé par la 9^e Assemblée de la S. D. N. :*
A cette catégorie de traité appartient tout d'abord la convention de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage que la Yougoslavie a conclue avec la Belgique le 25 mars 1935.

Si, comme le prévoit le traité, les Etats n'arrivent pas à s'entendre dans le mois qui suivra la fin des travaux de la commission de conciliation, sur le différend politique qui les sépare, ils peuvent d'un commun accord recourir au Tribunal arbitral. Dans le cas contraire, c'est l'art. 15 du Pacte qui est applicable. Fait partie de cette catégorie, également l'acte général de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire signé entre les Etats de la Petite Entente le 21 mai 1929. En troisième lieu, vient le Pacte d'amitié, de conciliation et de règlement judiciaire, conclu entre la Yougoslavie et la Grèce le 27 mars 1929 et enfin, le traité avec la Turquie du 27 novembre 1933.

Après avoir exposé dans le dernier article le système établi par la 3^e assemblée, nous jugeons superflu d'y revenir.

Les quatre traités que nous avons cités comme appartenant à ce type, s'inspirent plus ou moins largement de ce système duquel se rapproche avec le plus d'analogies

l'acte général de la Petite Entente qui prévoit le recours obligatoire à l'arbitrage pour les différends non juridiques. Néanmoins, les parties peuvent saisir le Conseil de la S. D. N. s'il s'agit d'un différend non juridique, dans le cas où elles ne sont pas disposées à le soumettre à l'arbitrage.

Par contre, les trois autres traités n'instituent pas l'arbitrage obligatoire dans ce cas. De sorte que si les Parties ne se mettent pas d'accord pour recourir dans un cas de ce genre à un Tribunal arbitral, c'est le Conseil qui sera saisi du différend.

5) *Le type sud-américain* : Nous avons donné ce titre à la catégorie dans laquelle nous allons ranger le Traité de Rio de Janéiro, d'une façon plutôt artificielle et uniquement pour l'intelligence de notre exposé. Ce traité conclu entre les six puissances que nous allons indiquer tout à l'heure ne constitue, en effet, qu'une des variantes des différents systèmes de solutions pacifiques existant en Amérique du Sud.

Ce Pacte de non agression et de conciliation signé le 10 octobre 1933 entre l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay et l'Uruguay et auquel la Yougoslavie a adhéré le 30 janvier 1935 établit un système de solution des différends qui comporte de nombreuses particularités.

Il institue l'obligation de soumettre à la procédure de conciliation tous les litiges qui n'ont pu être résolus par la voie diplomatique en un délai raisonnable. Une des particularités de ce traité consiste dans la disposition d'après laquelle aucune réserve n'est possible à la règle sus visée en dehors de celles strictement énumérées dans son art. 5. Il y a une certaine analogie entre ces dispositions concernant les réserves et celles de l'acte de Genève. Notamment

ce dernier montre la tendance à les limiter, sans toutefois donner une énumération définitive, puisqu'il permet toutes réserves portant sur des affaires déterminées ou des matières spéciales nettement définies ou « rentrant dans des catégories bien précisées » (art. 39, § 2 c).

Cependant l'analogie n'est que dans la tendance de limiter les réserves, puisque le Traité de Rio de Janeiro dans son art. 5 nous donne une liste en dehors de laquelle toute réserve est impossible.

Une autre particularité de ce traité est la possibilité aux termes de son art. 7, de confier le rôle de commission de conciliation aux Tribunaux et Cours Suprêmes de justice des Etats.

Il est également curieux de constater qu'en présence d'une des réserves admises par le Traité : « les points touchant aux normes constitutionnelles des Parties en conflit », les Etats peuvent, en cas de doute sur cette question, recourir à l'opinion motivée de leurs tribunaux et Cour Suprême.

ARTICLE 3

LE SYSTÈME DE SOLUTION PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX, TEL QU'IL SE DÉGAGE DES TRAITÉS CONCLUS PAR LA YUGOSLAVIE

§ 1. — *La conciliation dans les traités yougoslaves.*

En ce qui concerne le domaine de la conciliation et son caractère obligatoire ou facultatif, il y a lieu de constater tout d'abord qu'il varie suivant la nature du différend en

présence duquel on se trouve. Suivant la fameuse distinction des différends établie par les Conventions de Locarno, qui s'est depuis lors vue consacrée dans la majorité des traités, présentant ainsi une distinction de droit positif, la conciliation est facultative dans le système des traités yougoslaves en présence d'un différend d'ordre juridique c'est-à-dire, si les parties se contestent réciproquement un droit. Par contre, s'il s'agit d'un différend où les Parties ne se contesteraient pas un droit, c'est-à-dire d'un différend non juridique ou politique, la conciliation est obligatoire. Le mécanisme du fonctionnement de ce procédé est dominé par cette distinction. A la différence de ce que prévoit la majorité des traités yougoslaves, les traités avec la Pologne et les Etats-Unis prévoient que tous les différends, sans exception, sont soumis à un préliminaire de conciliation obligatoire, à moins que les parties n'en conviennent différemment, et portent le litige immédiatement devant la C. P. J. I. ou les arbitres. Le traité de Rio de Janeiro institue l'obligation de recourir à la procédure de conciliation sans distinction entre les différends d'ordre juridique et ceux d'ordre politique qui n'ont pu être résolus par la voie diplomatique en un délai raisonnable (art. 4).

Après avoir indiqué le domaine normal de la conciliation, et ses exceptions, nous voudrions dire quelques mots des réserves insérées dans les traités yougoslaves, lesquelles limitent pratiquement la portée de ce mode de solution, en excluant certaines questions de l'emprise de la conciliation sans les renvoyer à un autre procédé de règlement pacifique.

Il est évident que les réserves concernant la conciliation sont moins importantes et moins nombreuses que celles apportées à l'arbitrage. Ce n'est d'ailleurs qu'une conséquence découlant de la différence de nature et de portée

de ces deux moyens. Nous tenons à citer la réserve des différends nés antérieurement, que nous retrouvons dans le traité signé avec la Grèce (art. 4), la Belgique (art. 1, al. 2), dans l'acte général de la Petite Entente (art. 1, al. 2).

Certains traités contiennent la réserve de la juridiction domestique, et notamment ceux conclus avec des Etats sus indiqués, ainsi que dans le traité avec l'Espagne (art. 21) et dans le traité de Rio de Janeiro (art. 5 c).

En troisième lieu, vient la clause en vertu de laquelle sont exclus de la procédure de conciliation les différends pour lesquels une procédure spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur. A l'exception du Traité avec la Pologne, cette réserve est reproduite dans tous les traités yougoslaves. La réserve des différends qui ont trait au statut territorial des Parties se retrouve dans les traités avec la Grèce, la Belgique, dans celui de la Petite Entente, et dans l'acte d'adhésion de la Yougoslavie au traité de Rio.

La cinquième réserve concerne les différends qui relèvent de l'autorité judiciaire ou administrative nationale conformément à la législation intérieure de l'une des Parties en litige, et qu'on rencontre dans les traités conclus avec la Grèce, la Belgique et dans l'Acte général de la Petite Entente. Cette réserve empêche la procédure prévue par les traités avant que la décision définitive soit rendue dans le délai raisonnable par l'organe compétent. En vertu du traité avec la Grèce (art. 7) et la Belgique (art. 3), l'Etat désirant recourir à la conciliation doit notifier sa décision à l'autre Etat dans un délai d'un an à partir de la décision des organes nationaux. A la différence de ceci, le Traité polono-yougoslave et celui avec les Etats-Unis et la France, ne font fonctionner cette réserve dilatoire qu'en présence d'un différend qui est de la compétence de l'autorité judiciaire.

Par contre, le Pacte Général de la Petite Entente établit une distinction (art. 3) : s'il s'agit d'un différend relevant de l'autorité administrative, cette réserve est dilatoire, tandis que en présence de l'autorité judiciaire, elle devient péremptoire. Il y a lieu de citer également la réserve qu'on retrouve dans l'art. 5 du traité de Rio, relative aux points qui touchent aux normes constitutionnelles des Parties en conflit. Nous avons déjà pu dire, que si un doute s'élève sur cette question, en vertu du texte, chaque partie pourra recourir « à l'opinion motivée de son tribunal ou Cour Suprême de justice, s'il est investi de telles attributions ».

Après avoir ainsi déblayé le terrain et délimité le champ d'application de la conciliation tel qu'il se dégage des traités que la Yougoslavie a conclus avec différents Etats, nous allons brièvement examiner les conditions de son organisation et de son fonctionnement.

Pour que la Commission de conciliation puisse être saisie, il faut que les négociations diplomatiques aient échoué. Certains traités, notamment ceux conclus par la Yougoslavie avec la Pologne, les Pays-Bas et le Traité de Rio de Janeiro ont pris la précaution de préciser qu'il s'agit de différends qui n'ont pu être résolus par la voie des négociations directes mais dans un « délai raisonnable ». D'un caractère subjectif, ce critère « délai raisonnable » n'exclut pas la possibilité de contestation sur ce point.

Il y a lieu de distinguer les traités qui établissent la Commission permanente et les commissions spéciales.

L'établissement des commissions permanentes de conciliation est imposée obligatoirement par les traités avec la Pologne, les Pays-Bas, les Etats-Unis, la Turquie, l'Espagne et la France, dans un délai de 6 mois, (3 mois dans le traité franco-yougoslave) à partir de l'entrée en vigueur de ces

traités. Les trois autres traités conclus avec la Grèce, la Belgique et l'Acte général de la petite Entente, prévoient la possibilité de la création d'une Commission permanente de conciliation, mais seulement à la demande d'une des parties ; dans ce cas, elle doit être constituée dans un délai de six mois à partir de la demande. En l'absence de la demande, le conflit est porté devant une Commission constituée *ad hoc*.

La Commission permanente est composée de cinq membres dont deux seulement sont nommés séparément (à raison d'un par Etat). Les trois autres sont nommés d'un commun accord (ils doivent être de nationalité différente et ne pas avoir leur résidence habituelle sur le territoire des Parties, ni se trouver à leur service). De sorte que la majorité appartient aux neutres, ce qui n'est pas sans importance pour l'impartialité et l'indépendance de la Commission.

Toutefois, les traités yougoslaves ne contiennent pas tous ce mode de nomination de commissaires permanents. Le traité avec les Etats-Unis et le traité polono-yougoslave n'imposent la volonté commune que pour la personne du président, tandis que les 4 autres membres sont nommés par chaque Puissance contractante à raison de deux membres.

Les Commissaires sont nommés pour trois ans. D'après le traité hispano-yougoslave, le mandat des commissaires est reconduit tacitement pour une nouvelle période de trois ans, si à l'expiration de cette période on ne les a pas remplacés (Art. 5, al. 2). En vertu du traité avec les Etats-Unis, la durée de leur mandat n'est pas indiquée, de sorte qu'elle se confond avec la durée du traité lui-même.

En ce qui concerne le traité polono-yougoslave, il stipule la nomination du président pour 5 ans ; son mandat

peut être renouvelé pour une nouvelle période de 5 ans par un accord exprès entre les Parties. Par contre la nomination des membres proprement dits est faite pour un temps indéterminé. Les Parties ont la possibilité de les révoquer, en les remplaçant sans retard.

Le remplacement des membres neutres de la Commission est possible (mais seulement d'un commun accord). En ce qui concerne les membres nationaux, ils peuvent être révoqués unilatéralement mais à condition de les remplacer immédiatement et de façon à ce que les intérêts de l'autre partie ne soient pas lésés. Cette dernière faculté pour les Parties est atténuée par la disposition en vertu de laquelle les commissaires resteront en fonction jusqu'à l'achèvement des travaux en cours.

Si le siège d'un commissaire reste vacant par suite d'un décès par exemple, les Etats s'engagent à pourvoir à son remplacement dans le plus bref délai possible et d'après le mode de nomination primitif. Le traité avec la Hollande a la prudence de limiter ce délai à 3 mois, tandis que les traités avec la Pologne et l'Espagne spécifient pour ce cas, qu'il sera pourvu au remplacement, si possible dans les trois mois et de toute façon aussitôt qu'un différend aura été soumis à la Commission. Le traité hispano-yougoslave ajoute que le nouveau commissaire restera en fonctions jusqu'à la fin du mandat de son prédécesseur.

La dernière question relative à l'organisation de la Commission permanente de conciliation dont nous voudrions parler, est celle des Commissaires suppléants.

Ce cas est stipulé notamment dans l'article 5, alinéa 3 du traité hispano-yougoslave, en vertu duquel si l'un des commissaires désigné d'un commun accord se trouvait par suite d'un empêchement passager (par exemple, maladie)

dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, les Parties s'entendraient pour désigner un suppléant qui siégerait provisoirement à sa place. Le même cas s'étant produit lorsque le Commissaire empêché est un membre national, les traités avec l'Espagne et la Pologne autorisent le remplacement par une nomination unilatérale.

Certains traités yougoslaves n'établissent pas l'obligation pour les Etats de constituer des Commissions permanentes de conciliation. De sorte qu'en vertu de ces traités, si un différend s'élève, susceptible d'être soumis à la procédure de conciliation, c'est une commission spéciale créée *ad hoc* qu'on saisira. C'est le cas des traités signés avec la Grèce, la Belgique, de l'Acte général de la Petite Entente et du Traité de Rio.

Si un différend s'élève entre les Etats contractants, on procède à la constitution d'une commission de conciliation à la demande d'un seul des Etats en litige. Le délai pour sa constitution varie entre 3 et 6 mois. Le mode de nomination des commissaires se fait de la même façon que celle des commissaires permanents à moins que les Parties n'en décident autrement.

Le texte de Rio de Janeiro ne contient pas de disposition prévoyant la création d'une Commission permanente de conciliation. Il est vrai que l'art. 6 stipule que c'est seulement à défaut d'une Commission permanente de conciliation ou d'un autre organisme international chargé de cette mission en vertu des traités antérieurement en vigueur, que les Parties vont soumettre leur différend à une commission *ad hoc*. Mais ce serait une commission permanente qui tirerait son origine d'un traité antérieur et non pas du Traité de Rio. Cette Commission spéciale sera composée de 5 membres. Chaque partie en nommera un, les trois autres

seront choisis d'un commun accord parmi les ressortissants d'une tierce puissance. Si sur ce point on n'arrive pas à se mettre d'accord, le choix est confié à une tierce puissance ou à quelque autre organisme international existant ; ensuite, si même ces candidats ne sont pas acceptés, chaque partie présentera une liste et le sort décidera (art. 6).

En vertu de son art. 7, le traité de Rio prévoit la possibilité de confier le rôle de Commission de conciliation aux Tribunaux et Cours Suprêmes de justice des Etats.

En ce qui concerne l'acte général de la Petite Entente, il y a lieu de distinguer plusieurs cas. Il y a d'abord trois commissions bilatérales (permanentes ou spéciales) pour le cas où seulement deux Etats seraient en conflit.

Mais ensuite vient le cas où les trois signataires se verraient séparés par un différend. Dans ce cas, l'Acte général prévoit la constitution d'une Commission spéciale.

Si chacun des trois Etats a des intérêts distincts, chacun nommera un Commissaire et ils désigneront ensemble, parmi les ressortissants des tierces puissances un nombre de commissaires qui sera supérieur d'un à celui du nombre de commissaires nommés séparément par ces trois Etats (il y aura donc 3 membres nationaux et 4 neutres.

Si, par contre, deux Etats sur trois font cause commune, ces deux Etats nommeront d'un commun accord un commissaire. L'Etat contre lequel ils font cause commune en nommera également un. De sorte que dans ce cas là, il y aura une Commission de 5 membres comme lorsqu'il s'agit seulement d'un conflit entre deux Etats. Le postulat de l'égalité sera ainsi entièrement assuré.

La procédure de conciliation est réglée différemment suivant les traités. Le traité avec les Etats-Unis est muet sur cette question ; le seul point qu'il fixe est le délai dans

lequel la Commission doit terminer son rapport. Les autres traités sont plus ou moins explicites sur ce point. Ils prévoient quelques règles de procédure et se réfèrent pour le reste à la Convention de la Haye en laissant à la Commission le soin d'arrêter les règles de détail. Cependant, trois règles sont presque toujours expressément indiquées : le délai dans lequel la Commission doit terminer ses travaux, la faculté pour la Commission de prendre la décision à la majorité et le caractère contradictoire de la procédure. Il va de soi d'ailleurs que les Parties peuvent fixer la procédure par un accord spécial (1).

La Commission est saisie par une requête introductive d'instance provenant de l'une des parties, ou de toutes les deux d'un commun accord. Le traité conclu avec les Etats Unis, exige pour la requête la volonté des deux Parties ; toutefois la commission, à la différence de tout ce qui est prévu dans les autres traités, peut prendre l'initiative et proposer aux Parties en litige ses services. Mais pour ceci un vote à l'unanimité de la commission est nécessaire. Cette décision est notifiée aux gouvernements en leur demandant de prêter aide à l'enquête. En matière d'enquête, la Commission appliquera les règles établies par le titre III de la Convention* de la Haye de 1907. Evidemment, lorsqu'il s'agit d'un différend d'ordre juridique pour lequel la Commission de conciliation n'est que facultative, la requête doit provenir des deux Parties. Ceci est exact pour tous les traités sauf ceux conclus avec les Etats-Unis, la Pologne et le Traité de Rio de Janeiro qui ne font aucune différence entre ces deux sortes de conciliation.

(1) Andrassy: *Les traités d'arbitrage et de conciliation conclus par la Yougoslavie*, A. A. Y. D. I., 1931, p. 93.

Lorsqu'une Partie saisit la Commission par une requête unilatérale, elle doit en faire part sans retard à l'autre Partie.

Devant la Commission et au cours de ses travaux, les Parties peuvent se faire représenter par des agents, se faire assister par des conseils et des experts. Elles sont obligées de faciliter par tous les moyens les travaux de la Commission.

Pour le succès de la Commission, et ayant en vue sa nature et sa mission, les séances de la Commission de conciliation ne sont pas en principe publiques. Pour qu'elles le deviennent, la volonté concordante des Parties et de la Commission est nécessaire.

Les décisions de la Commission sont prises à la majorité des voix ; ceci est vrai pour tous les traités à l'exception de celui conclu par la Yougoslavie avec les Etats-Unis, lequel exige l'unanimité des voix.

D'après certains traités, notamment ceux conclus avec la Grèce et la Belgique, la Commission de conciliation peut recourir, si elle le juge opportun, aux bons offices du Secrétariat général de la S. D. N.

Pour parvenir à son but, qui tout en ayant l'air d'être double, n'est au fond qu'unique, à savoir : la conciliation des Parties, la commission doit avoir toute latitude et une grande liberté d'action. Le moyen pour arriver à la conciliation des prétentions et des intérêts opposés est celui de l'enquête, qui doit lui permettre d'éclaircir les points de fait en toute objectivité et de proposer une solution susceptible d'être acceptée par les Etats en conflit.

Toutefois la commission est elle-même juge pour apprécier l'opportunité de la proposition d'un terme d'arrange-

ment aux parties ; ce n'est pas une obligation mais une simple faculté.

Le traité avec les Pays-Bas et l'Espagne autorise la commission, dans ce cas, à établir un délai dans lequel les parties doivent se prononcer. A la fin de ses travaux la commission, en tant qu'elle s'est occupée d'un différend d'ordre juridique, dresse un procès-verbal final résumant l'activité de la Commission et ses résultats. Si l'objet de ses travaux était un différend non juridique, elle présentera toujours un rapport, dans le cas d'accord aussi bien que de désaccord des Parties. Le rapport comprendra en cas de non conciliation un projet de règlement ; comme le stipule par exemple l'art. 8 du traité turco-yougoslave, la Commission est chargée de proposer aux Parties une solution acceptable et dans tous les cas de leur présenter un rapport.

Les délais dans lesquels les travaux de la commission doivent aboutir varient dans les traités yougoslaves de 6 mois à un an.

La majorité des traités yougoslaves fait suivre la conciliation d'une autre procédure en cas d'échec. Ainsi la conciliation constitue, dans un certain sens, la première instance de règlement pacifique. Seul le traité avec les Etats-Unis et le Traité de Rio de Janeiro ne contiennent pas ces dispositions.

La situation sera la suivante : si la Commission de conciliation n'est qu'un préliminaire facultatif d'un conflit d'ordre juridique, après l'échec de la commission de conciliation, les Parties vont recourir obligatoirement à la C. P. J. I., à la C. P. A. ou bien à un Tribunal arbitral quelconque. Si par contre la conciliation échoue en cas d'un conflit d'ordre politique, le différend viendra, suivant

les traités, soit devant un Tribunal arbitral soit devant le Conseil de la S. D. N.

La disposition suivante est stipulée dans la plupart des traités yougoslaves : si au bout d'un mois après l'échec de la conciliation, les Parties ne se mettent pas d'accord pour porter le différend devant un Tribunal arbitral, ce différend sera réglé en vertu de l'article 15 du Pacte.

Le Recours à l'arbitre dans ce cas là est purement facultatif, tandis que la compétence du Conseil s'impose.

Les traités avec la Hollande, les Etats-Unis, la Turquie et le Traité de Rio, gardent le silence sur ce point. Ce mutisme constitue un grave inconvénient lorsqu'il s'agit d'un Etat, qui comme les Etats-Unis, ne fait pas partie de la S. D. N. puisque la solution de l'art. 15 ne peut leur être appliquée.

En ce qui concerne le Pacte général de la Petite Entente, il va même plus loin que la majorité des traités. En vertu de ce Pacte, les Parties sont obligées de recourir à un Tribunal arbitral. Toutefois, si l'on est en présence d'un différend d'ordre politique, les Parties peuvent, au lieu d'avoir recours à un Tribunal arbitral, saisir d'un commun accord le Conseil de la S. D. N.

En vertu du traité polono-yougoslave, si la tentative de conciliation échoue, le différend sera porté devant un tribunal arbitral. Il ne fait aucune mention du Conseil.

§ 2. — *Le règlement judiciaire dans les traités yougoslaves*

Dans le système des traités yougoslaves, tous les différends d'ordre juridique sont en principe, soumis à la compétence de la C. P. J. I. Le traité de Rio de Janeiro, étant un traité de conciliation, reste naturellement en

dehors de nos développements dans ce paragraphe aussi bien que dans le suivant.

Le traité turco-yougoslave (art. 2) et la convention franco-yougoslave stipulent, pour les différends d'ordre juridique, le recours soit à la C. P. J. I., soit à un tribunal arbitral. Il s'agit en effet de différends ayant pour objet a) l'interprétation d'un traité ; b) tout point de droit international ; c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ; d) l'étendue ou la nature de la réparation due pour une telle rupture (art. 2 du Traité turco-yougoslave).

L'engagement de la Yougoslavie contracté dans ses traités de porter les différends d'ordre juridique soit devant la C. P. J. I. soit un Tribunal arbitral, est atténué par plusieurs réserves. Ces réserves sont communes au règlement judiciaire aussi bien qu'arbitral. Il y a lieu de citer tout d'abord la réserve des différends nés antérieurement à la conclusion des traités. Nous retrouvons cette réserve dans les traités que la Yougoslavie a conclus avec la Turquie, la France, la Belgique et dans l'acte général de la Petite Entente ; ensuite, la réserve des différends relatifs aux questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats. C'est la clause de juridiction domestique de l'art. 15 par. 8 du Pacte qu'on retrouve dans la plupart des traités, de sorte qu'elle constitue presque une clause de style.

Elle est insérée dans les traités avec la Grèce, la Turquie (art. 3), la Belgique.

En troisième lieu vient la réserve des différends portant sur le statut territorial des Parties.

En quatrième lieu, s'il y a d'autres conventions en vigueur entre les Parties, instituant une procédure spéciale

pour certains différends, ce sont les dispositions de ces conventions qui seront applicables.

Les traités avec la Grèce, la Belgique, ainsi que l'acte général de la Petite Entente, prévoient, en outre, que si cette procédure spéciale ne donne pas de résultat satisfaisant, notamment si cette convention n'établit par exemple que la conciliation, on doit recourir au traité établissant la procédure judiciaire ou arbitrale.

Et finalement, le Traité avec la Pologne (art. 1 al. 2) stipule que les Parties peuvent appliquer la procédure de conciliation même pour la solution des différends pour lesquels une convention spéciale prévoit une autre procédure.

La dernière réserve que nous avons rencontrée dans les différents traités yougoslaves, est celle ayant trait aux différends qui relèvent de l'autorité judiciaire administrative nationale, conformément à la législation intérieure. Cette réserve, qui n'a qu'une portée dilatoire, n'est que la conséquence du principe de droit international bien établi — l'épuisement préalable des voies internes.

Certains traités, notamment ceux conclus avec la France, l'Espagne, la Pologne et les Pays-Bas, ne stipulent cette réserve que lorsqu'il s'agit d'un différend relevant de l'autorité judiciaire. L'acte général de la Petite Entente distingue deux cas. Pour les différends relevant de la compétence des autorités judiciaires nationales, il stipule une réserve péremptoire. Cette réserve n'est que dilatoire lorsqu'il s'agit d'un différend qui est de la compétence administrative (art. 3, al. 1).

La réserve dont il est question est entourée, dans certains traités, d'une certaine prudence, prévoyant la formule « dans le délai raisonnable ». Il en est ainsi dans les traités avec la Turquie, la France, la Pologne, les Pays-Bas et

l'Espagne. Dans les autres traités, et également dans celui avec la Turquie, il est d'ailleurs précisé que la Partie contre laquelle cette dernière réserve a joué, désirant recourir au règlement prévu par le traité, devra notifier son intention à l'autre Partie dans un délai d'un an à partir du moment où la décision nationale est devenue définitive. En cas de déni de justice, le traité avec la Pologne le permet même avant.

Pour assurer l'efficacité des traités, les traités yougoslaves ont pris la précaution de prévoir l'examen des réserves par un organe juridique. Ils établissent qu'à la demande d'une partie (par exemple, art. 3, al. 2 du traité turco-yougoslave), la C. P. J. I. résoudra cette question préjudicielle sans statuer sur le fond de l'affaire.

La C. P. J. I. est saisie d'un différend en principe par un compromis établi par les Parties en litige.

Il est évident que les Parties ont la faculté de porter le litige d'un commun accord devant un tribunal arbitral au lieu de recourir à la C. P. J. I. Mais pour prévenir les abus, les traités prévoient que si les Parties n'arrivent pas à s'entendre sur la rédaction du compromis ou si elles éludent la nomination des arbitres, l'une des deux Parties pourra après un préavis de trois mois, par une requête unilatérale, porter le litige directement devant la C. P. J. I.

Ce préavis est d'un mois dans les traités avec la Hollande et la France. Cette possibilité est étendue en vertu de ces deux traités, en cas de défaut d'accord entre les Parties sur le choix de juridiction.

Un système différend est prévu dans le Traité avec la Turquie. Si la nomination des arbitres n'intervient pas dans un délai de trois mois à compter de la demande adressée par une Partie à l'autre de constituer un Tribunal arbi-

tral, le soin de procéder aux nominations nécessaires sera confié à une tierce puissance choisie d'un commun accord par les Parties. Si cela ne réussit pas, chaque Partie désignera une Puissance différente et les nominations seront faites par le Président de la C. P. J. I.

Le traité avec l'Espagne stipule que si le compromis n'est pas arrêté dans les trois mois à compter du jour où l'une des parties a été saisie de la demande de règlement judiciaire d'un conflit, chaque Partie aura la faculté de recourir, après un préavis d'un mois, directement à la C. P. J. I.

Le traité polono-yougoslave en instituant deux obligations, la procédure de conciliation et l'arbitrage, permet toutefois aux Parties par son article 17 de porter le différend devant la C. P. J. I., mais seulement en vertu de leurs volontés concordantes. Si un différend d'ordre juridique a été soumis à la conciliation, les Parties ont le droit de saisir le juge international, en cas d'échec du préliminaire de conciliation, dans un délai d'un mois.

En ce qui concerne la question de savoir quelle procédure va être suivie par le juge international, il est certain que s'il s'agit de la C. P. J. I., c'est son Statut qui l'indique.

A la différence de ce qui se passe à la Commission de conciliation devant la Cour P. J. I., la procédure par défaut est possible. La disposition du Statut en vertu de laquelle les juges dissidents ont le droit de mentionner expressément les motifs de leur opposition (art. 57) ne peut être que nuisible à l'autorité de décision de la Cour.

Ayant eu l'occasion d'exposer les principales dispositions du statut de la C. P. J. I. dans la partie consacrée au règlement judiciaire en général, et incidemment au cours

de nos développements, nous n'insisterons pas davantage sur ce point.

§ 3. — *Le règlement arbitral dans les traités yougoslaves*

Nous avons déjà eu l'occasion de constater que tout le mécanisme des solutions pacifiques des différends internationaux dans les traités yougoslaves est dominé par la distinction fondamentale des différends d'ordre juridique et des différends d'ordre non juridique ou politique.

Ce n'en est pas moins vrai pour le règlement arbitral.

Les différends d'ordre politique ne sont pas définis dans les traités, ou pour mieux dire, ils ne le sont que d'une façon négative. Les différends qui ne rentrent pas dans la première catégorie font partie *ipso facto* des différends politiques.

Nous avons également dit que les traités yougoslaves soumettent les différends d'ordre juridique, suivant les traités, à un règlement arbitral ou à un règlement judiciaire. Au surplus, les traités les plus récents, inspirés par la 9^e Assemblée de la S. D. N., imposent le recours à un tribunal arbitral (l'arbitrage *lato sensu*) en cas de différend d'ordre politique, qui n'a pu être résolu par la procédure préliminaire et obligatoire de conciliation.

Il en est ainsi, par exemple, d'après l'acte général de la Petite Entente qui prévoit le recours obligatoire à l'arbitrage pour des différends d'ordre politique. Le recours à l'arbitrage pour ces différends est facultatif et ne peut être engagé que d'un commun accord entre les Parties dans les traités que la Yougoslavie a conclus avec la Grèce, la Belgique et l'Espagne. Les deux premiers traités autorisent, en outre, les arbitres à statuer *ex aequo et bono* en cas d'insuffisance du droit positif.

Le traité avec la Pologne prévoit le recours à l'arbitrage pour tous les différends. Il assigne ainsi à l'arbitrage un domaine beaucoup plus large que les autres traités : il institue l'arbitrage obligatoire et général, sans distinction des litiges.

En ce qui concerne les réserves à l'application de l'arbitrage, nous nous référons à ce que nous avons dit pour le règlement judiciaire. Nous voudrions simplement ajouter les réserves prévues dans le traité avec les Etats-Unis, qui ne stipule pas le recours à la C. P. J. I. Les dispositions de ce traité ne s'appliquent pas aux différends qui touchent les intérêts des tierces Puissances. Par des stipulations expresses, tous les autres traités yougoslaves excluent cette réserve. La dernière réserve prévue par le traité avec les Etats-Unis soustrait à son application les difficultés relevant de la juridiction nationale des Etats signataires. La troisième réserve est celle des différends ayant trait au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis dans les Affaires américaines, connue sous le nom de doctrine de Monroe. La dernière réserve est celle qui découle des dispositions du Pacte, la Yougoslavie étant membre de la S. D. N.

Les traités yougoslaves, suivent en principe, en ce qui concerne l'organisation du Tribunal arbitral, les dispositions de la convention de 1907. Les tribunaux arbitraux ne sont pas permanents et sont institués par une entente ultérieure entre les Parties.

Règles relatives à la constitution d'un tribunal arbitral pour les différends d'ordre juridique : les parties vont porter les différends de ce genre devant un tribunal arbitral en vertu d'un compromis spécial qui contiendra l'objet du litige, la désignation des arbitres et la procédure à suivre.

Les traités yougoslaves inspirés par la résolution de la S. D. N. du 26 septembre 1928, notamment ceux avec la Grèce, la Belgique, le Pacte de la Petite Entente et le traité hispano-yougoslave ne contiennent pas de disposition ayant trait à la composition du tribunal arbitral. Elle est laissée à la discrétion des Parties et sera faite dans le compromis.

La C. P. J. I. étant normalement compétente, les traités n'ont pas précisé les règles de composition du tribunal arbitral, puisqu'il n'en sera saisi que subsidiairement. Le traité avec la Pologne contient une disposition par laquelle la constitution est renvoyée à l'accord des Parties. Par contre, la composition est arrêtée d'avance dans les traités signés avec la France, les Pays-Bas et les Etats-Unis ; ils renvoient ces conflits devant la C. P. A. établie selon la Convention de la Haye de 1907. Le traité avec la Turquie comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent, contient des dispositions très détaillées sur le Tribunal arbitral. A la différence des autres traités, le traité hispano-yougoslave ne donne aucune préférence à la C. P. J. I. C'est dans le compromis que les parties vont décider si le différend sera porté devant la Cour ou devant un Tribunal arbitral.

A défaut de désignation des arbitres par une des parties, les traités avec la Grèce, la Belgique, et l'acte général de la Petite Entente stipulent que l'une ou l'autre partie aura la faculté de porter le différend directement devant la Cour Permanente de Justice Internationale, par voie de requête unilatérale, après un préavis de trois mois. Le traité hispano-yougoslave, par son article 17, al. 4, prévoit que si, dans les trois mois à compter du jour où l'une des Parties étant saisie d'une demande de règlement judiciaire, le compromis n'est pas arrêté, chaque partie a la faculté de recourir à

la C. P. J. I. par une requête unilatérale, après un préavis d'un mois. Le traité avec les Etats-Unis ne contient aucune disposition qui y soit relative. Chaque Partie pourra également saisir la Cour par une requête unilatérale après un préavis d'un mois, en vertu des traités avec les Pays-Bas et la France.

Le Traité avec la Turquie, par son art. 5, prévoit un système qui doit nécessairement aboutir par la désignation des arbitres. De sorte que l'éventualité que nous envisageons maintenant est exclue. Les dispositions du traité avec la Pologne sont tout à fait différentes. Si dans un délai de 3 mois le tribunal n'est pas constitué, chaque Partie nommera deux arbitres dont un devra être pris dans la liste des membres de la C. P. A. (à l'exclusion de ses nationaux). Le président est nommé d'un commun accord. Faute d'accord sur ce dernier point on appliquera l'art. 45 de la Convention de la Haye 1907.

Composition du tribunal arbitral chargé de résoudre les conflits politiques : Les traités inspirés par la fameuse résolution de 1928, notamment ceux avec la Grèce, la Belgique et l'acte général de la Petite Entente, ainsi que le traité hispano-yougoslave établissant pour les différends d'ordre politique le recours soit obligatoire, soit facultatif à l'arbitrage, contiennent aussi des règles précises pour la constitution du Tribunal arbitral ; ces règles ne sont d'ailleurs que la reproduction de celles relatives à la commission de conciliation, à moins que les parties n'en décident autrement.

Le tribunal arbitral comprend 5 membres, dont 2 sont nommés par les parties séparément et les 3 autres d'un commun accord parmi les ressortissants d'un Etat tiers,

de nationalité différente ; ils ne doivent pas avoir leur résidence habituelle sur le territoire des Parties et ne pas être à leur service. Si les parties ne désignent pas le président, il est choisi parmi les arbitres eux-mêmes.

Faute de nomination des membres du Tribunal arbitral par les Parties dans un délai de 3 mois, le même procédé est employé pour la nomination de la commission de conciliation. Les nominations seront faites par une tierce puissance désignée d'un commun accord. Si les Parties ne se mettent pas d'accord sur le choix de la tierce puissance, chaque Partie désignera une puissance différente. Si elles n'arrivent pas à se mettre d'accord dans un délai de 3 mois, on fait appel au président de la C. P. J. I.

L'art. 45 de la Convention de 1907 est appliqué par le traité hispano-yougoslave pour la désignation des arbitres en commun.

En cas de vacance des sièges, on procède dans le plus bref délai au remplacement suivant le mode primitif de nomination.

En ce qui concerne l'acte général de la Petite Entente il prévoit deux cas, ainsi qu'il le fait en matière de conciliation : d'abord celui où les intérêts des trois Etats ne seraient pas distincts ; il prévoit pour ce cas 3 Tribunaux arbitraux bilatéraux ; mais l'acte général prévoit aussi la possibilité que les intérêts des 3 Etats de la Petite Entente soient différents : dans ce cas, sans que les règles de nomination varient, le nombre des membres du Tribunal augmente. Ce nombre sera de 7, chacun des Etats nommera séparément un arbitre, les 4 autres seront désignés d'un commun accord.

En ce qui concerne les conditions qui doivent être remplies pour qu'on puisse saisir le Tribunal arbitral, il

il y a, encore, une fois, lieu de distinguer deux hypothèses : le cas des différends d'ordre juridique et celui des différends non juridiques.

Il est certain qu'il faut, également dans les deux cas, que les négociations diplomatiques aient échoué. Nous allons d'abord examiner celui où il s'agit d'un différend d'ordre juridique.

L'accord direct entre les Etats étant avéré irréalisable, le différend est porté devant la C. P. J. I. ou bien, d'un commun accord, devant un Tribunal arbitral.

Aux termes du traité avec les Etats-Unis, le différend sera porté devant la Cour Permanente d'Arbitrage, ou devant un autre Tribunal compétent, à moins que les parties ne décident de le soumettre préalablement à la conciliation. Cette possibilité n'est accordée qu'au profit des différends d'ordre juridique.

Les traités avec la Belgique, la Grèce et l'Acte général de la Petite Entente prévoient qu'au cas d'échec de la procédure préliminaire de conciliation, s'il y a lieu, les Etats ne pourront demander la constitution du Tribunal arbitral qu'après le délai d'un mois. Par contre, aucun délai n'est prévu dans les traités avec la Hollande et la France.

Nous avons pu déjà constater que le traité avec la Pologne établit le recours obligatoire à la conciliation pour tous les différends. Toutefois, le différend sera porté directement devant le Tribunal arbitral si l'une des parties le demande. Si les parties ont saisi la Commission de conciliation, elles pourront en vertu de l'art. 15 recourir à l'arbitrage dans les cas suivants :

a) si la commission, au bout de 6 mois à partir de sa première réunion, n'aboutit pas à la rédaction d'une proposition ;

b) si les conclusions du rapport ne sont pas adoptées par les parties ;

c) si dans les 3 mois les parties ne se prononcent pas sur l'acceptation des conclusions du rapport.

Quelles sont les conditions qui s'imposent pour saisir le tribunal arbitral dans le cas d'un différend politique ?

Le recours à l'arbitrage pour les différends d'ordre politique est facultatif d'après les traités avec la Grèce, la Belgique et l'Espagne. Ce recours à l'arbitrage est obligatoire dans le traité avec la Pologne, soit que le différend n'ait pas reçu de solution par suite de l'échec de la procédure de conciliation dans le délai d'un mois, soit qu'il ait été porté directement devant les arbitres ; le recours est également obligatoire dans l'acte général de la Petite Entente. Ce dernier stipule l'arbitrage obligatoire pour les différends politiques ; cependant, les parties gardent la faculté de porter le différend d'un commun accord devant le conseil de la S. D. N. (art. 24, al. 2).

Les Parties ont d'ailleurs l'obligation de saisir le Conseil, si dans le délai d'un mois elles n'ont pas porté le différend devant un Tribunal arbitral.

C'est le compromis qui va indiquer l'objet du litige, les modalités d'organisation et de fonctionnement du recours à l'arbitrage. Faute de précisions suffisantes sur ces deux derniers points, ce qui se produira assez souvent puisqu'il est très difficile de prévoir tous les détails dans le compromis, on appliquera les dispositions de la convention du 18 octobre 1907. Le traité turco-yougoslave notamment contient une stipulation expresse dans ce sens (art. 5). Par contre, les traités avec l'Espagne et la Pologne prévoient que les Parties s'engagent à rédiger un compromis spécial fixant l'objet du différend, la procédure, la compétence

particulière du tribunal, ainsi que toutes les autres conditions, dans un délai de 3 mois à compter du jour où une Partie a été saisie d'une demande à fin de règlement arbitral. Les autres traités, sauf celui avec les Etats-Unis, le prévoient d'une manière indirecte.

La faculté est laissée aux Parties de porter le différend devant la Cour après un préavis de 3 mois dans les traités inspirés par la résolution de la S. D. N. de 1928, et d'un mois dans les traités du type locarnien.

Pour l'arbitrage politique, le compromis doit être rédigé, d'après l'acte général de la Petite Entente et le traité avec la Belgique, dans les 3 mois, suivant la constitution du Tribunal. Le délai de 3 mois à partir de la demande à fin de règlement arbitral, est prévu par le traité avec l'Espagne ; il n'y a aucune disposition sur ce point dans le traité avec la Grèce, tandis que dans le traité turco-yougoslave, la constitution du Tribunal est assurée de toute façon (art. 5).

En vertu du traité avec les Etats-Unis, les parties en litige doivent décider par un accord spécial, dans chaque cas particulier, devant quel tribunal elles porteront le différend. Si c'est le Tribunal arbitral, un compromis détaillé est nécessaire et la ratification de ce dernier à la majorité des 2/3 s'impose.

Faute de conclusion de compromis, les conséquences seront différentes suivant qu'il s'agira d'un arbitrage politique ou bien juridique.

En présence d'un différend d'ordre politique, l'acte de la Petite Entente et le traité avec la Belgique prévoit que chaque Partie aura la faculté de porter le différend devant le tribunal, dans un délai de 3 mois. Le traité avec la Grèce est moins parfait, car il prévoit seulement

que si, dans le délai d'un mois après la fin des travaux de la commission de conciliation, les Parties ne sont pas tombées d'accord pour saisir un tribunal arbitral, le différend sera régi par l'art. 15 du Pacte de la S. D. N. Le Tribunal arbitral sera obligatoirement constitué en vertu du traité avec l'Espagne, par application des dispositions de la Convention de la Haye de 1907, si le compromis n'est pas rédigé dans le délai prévu.

Si, par contre, on est en présence d'un arbitrage judiciaire, les Parties pourront, après un préavis de 3 mois, saisir directement la C. P. J. I. par une requête unilatérale.

Aux termes des traités avec la Pologne et les Etats-Unis, on fera finalement appel à l'art. 54 de la Convention de 1907 qui prévoit que le « compromis sera établi par une commission composée de 5 membres, désignés de la manière prévue à l'art. 45 al. 3 et 6 » (1).

La procédure suivie par le tribunal arbitral est prévue par le compromis, sinon les traités yougoslaves renvoient aux dispositions de la Convention de la Haye de 1907. En vertu de l'art. 73 de la dite Convention, « le tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière en appliquant les principes du droit. « Sans insister sur ce point, la procédure comprend deux phases : la phase écrite ; les parties communiquent leurs mémoires, contre mémoires, répliques, etc... au Tribunal arbitral et à l'autre partie. Ensuite vient le débat oral, qui est en principe public.

(1) Le Fur-Chklaver : *Recueil de textes de droit international public*, p. 195.

Il est, d'ailleurs, bien entendu que les Parties ont la faculté d'autoriser l'arbitre en vertu du compromis, à appliquer les règles tout à fait particulières et de statuer en *ex aequo et bono*. Mais en dehors de cette autorisation expresse, il y a lieu comme nous l'avons fait, de distinguer deux hypothèses.

Différend d'ordre juridique : faute de stipulation contraire dans le compromis, l'arbitre appliquera les règles du droit international, notamment celles prévues par l'art. 38 du Statut de la C. P. J. I.

Le traité avec la Turquie dans son article 5 in fine stipule expressément que « dans le silence du compromis le Tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du statut ». Certains traités, par contre, ne contiennent aucune disposition sur ce point ; c'est le cas des traités conclus avec la France, les Etats-Unis, l'Espagne et les Pays-Bas. Le traité avec la Pologne, sans admettre le principe de l'équité, énumère les règles de l'art. 38 du statut.

Différend d'ordre politique : en cas d'arbitrage politique (*lato sensu*) certains traités pour éviter un *non liquet* autorisent l'arbitre à baser sa sentence sur l'équité à défaut de règles de droit international. C'est le cas des traités que la Yougoslavie a conclus avec la Grèce, la Belgique, l'acte général de la Petite Entente.

Parmi les traités yougoslaves, celui conclu avec la Pologne contient une disposition relative à la force obligatoire de la sentence arbitrale. Notamment son art. 21 prévoit que la sentence arbitrale de même que l'arrêt de la C. P. J. I. sont obligatoires et les Parties doivent les exécuter de bonne foi. A la demande d'une des Parties, si le sens ou la portée

de la sentence sont contestés, le droit d'interprétation appartient au tribunal arbitral qui l'a rendu.

La sentence est évidemment sans appel, mais la possibilité de révision est assurée sous certaines conditions. En cette matière, c'est l'art. 83 de la Convention de la Haye de 1907 qui est applicable.

Tous les traités yougoslaves, à l'exception de ceux signés avec l'Espagne et la Pologne, prévoient explicitement qu'ils seront applicables même aux différends où une tierce puissance aura des intérêts. Le traité avec la Belgique et l'Acte Général de la Petite Entente vont même plus loin. D'un commun accord, les parties en litige pourront inviter une tierce puissance à assister aux travaux de la commission de conciliation.

Si, dans le cas d'un règlement judiciaire ou arbitral, un Etat tiers considère qu'il est intéressé dans la question, il a la faculté d'adresser une demande à la Cour ou au Tribunal pour être admis à participer à la procédure. Bien entendu, c'est la Cour ou le Tribunal qui statuera sur cette question.

En présence de l'interprétation d'une convention multilatérale, tous les signataires sont avertis par les soins du Greffe de la Cour ou du Tribunal arbitral. Si tous les contractants ont pris part à la procédure, l'interprétation donnée par la sentence sera obligatoire pour tous.

Le dernier point qui n'est pas des moins importants et que nous voudrions effleurér, est la disposition contenue dans tous les traités yougoslaves, à l'exception de ceux conclus avec les Etats-Unis et la France, stipulant que les contestations relatives à l'interprétation et l'application des traités seront tranchées par la C. P. J. I. Le traité avec les Pays-Bas prévoit qu'en cas de contestations sur la nature

du différend, cette question préalable sera portée devant la C. P. J. I. d'un commun accord, faute de quoi par une requête unilatérale.

ARTICLE 4

LES CLAUSES ARBITRALES YOUGOSLAVES

Il ne nous reste plus maintenant qu'à parcourir brièvement cette question qui a été si importante pour le développement et la propagation de l'idée de l'arbitrage obligatoire; et qui a joué un rôle si utile pour l'apprentissage des Etats avant qu'ils ne se soient engagés sur la voie des conventions permanentes de solution pacifique des différends internationaux. Ces conventions doivent à leur tour, une fois les Etats familiarisés avec leur usage, permettre la réalisation de l'étape suivante : un système de règlement pacifique, général et obligatoire pour tous les cas par des moyens appropriés.

Il nous serait certainement impossible, dans le cadre de notre étude, d'examiner toutes les clauses arbitrales que la Yougoslavie a insérées dans de nombreux traités. Pour cette raison, nous nous bornerons simplement à en présenter une vue succincte qui sera pourtant utile, croyons-nous, pour compléter l'activité de la Yougoslavie en matière de solution pacifique.

Tous les traités que la Yougoslavie a conclus comportant la clause arbitrale pourraient être répartis en 4 catégories (1).

(1) Andrassy : *Les traités d'arbitrage et de conciliation conclus par la Yougoslavie*; A. A. Y. D. I., 1931, p. 83.

La première catégorie comprend les traités collectifs conclus sous les auspices de la S. D. N. ainsi que les dispositions des traités de paix, lesquels instituent des Tribunaux mixtes avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, et la Hongrie. (Ces Tribunaux arbitraux mixtes étaient composés de trois membres, dont deux choisis parmi les nationaux et le président désigné d'un commun accord, faute d'entente sur la personne de ce dernier, par le Conseil de la S. D. N. Ces tribunaux exceptionnels et temporaires avaient la mission de juger certaines questions, qui n'étaient pas complètement déterminées au moment de leur institution, et qui toutefois étaient dues à la Grande Guerre ou affectées par elle. Le trait essentiel de ces T. A. M. est le fait que les particuliers sont admis à plaider, les gouvernements étant représentés par des agents).

Le deuxième groupe est celui des conventions bilatérales et plurilatérales conclues avec les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie en vue de l'exécution des traités de paix et du règlement des questions nées à la suite du démembrement de l'Autriche-Hongrie. Par exemple : « la convention concernant les créances et les dépôts appartenant à des ressortissants des territoires transférés de l'ancienne Autriche, de la gestion de la Caisse d'épargne postale à Vienne », signée par l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, le 6 avril 1922 ; — la convention du 29 mars 1923 conclue entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, et la Yougoslavie, relative aux réseaux de la compagnie des chemins de fer Danube-Save-Adriatique ; — les Conventions entre la Hongrie et la Yougoslavie conclues le 22 février 1928, relatives au règlement des anciens contrats d'assurance sur la vie et du règlement des questions ayant trait aux biens des départements, villes et

villages divisés par la frontière fixée à la suite du Traité de Trianon, etc... En cas de difficulté concernant l'application et l'exécution de ces conventions, les différends seront portés, en vertu de la clause arbitrale qui y est insérée, devant les arbitres.

On peut ranger dans une troisième catégorie les clauses arbitrales insérées dans de nombreux traités de commerce, de navigation, dans des conventions connexes ainsi que dans les conventions que la Yougoslavie a conclues avec beaucoup d'Etats.

Qu'il nous suffise d'en citer quelques-uns : le traité de commerce du 6 octobre 1927 conclu avec l'Allemagne ; celui du 3 septembre 1925 avec l'Autriche ; celui du 16 décembre 1926 avec la Belgique, etc...

D'une façon générale, dans ces traités, l'arbitrage est prévu pour toutes les contestations relatives à l'interprétation ou à l'application des traités, parfois aussi de leurs annexes qui, dans d'autres cas, stipulent des clauses arbitrales spéciales.

En vertu de quelques traités et de leurs protocoles additionnels, même la composition et la procédure du Tribunal arbitral sont prévues.

Certains traités contiennent une disposition désignant l'arbitre devant statuer sur la question préjudicielle : s'agit-il de l'interprétation ou de l'application du traité ?

Le traité de commerce et la convention consulaire avec la France du 30 janvier 1929 renvoient simplement aux dispositions du traité général d'arbitrage en vigueur entre les parties.

En quatrième lieu, vient le groupe des clauses arbitrales insérées dans les traités signés avec les Etats limitrophes, comportant le règlement des diverses relations avec ces

Etats ; c'est notamment le grand nombre des traités signés avec l'Italie (concernant les difficultés pouvant surgir des délimitations des frontières) ; la Grèce (concernant la zone libre yougoslave de Salonique) ; ensuite certains traités avec l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie.

ARTICLE 5

LA DISTINCTION DES LITIGES DANS LES TRAITÉS YUGOSLAVES ET LE PROBLÈME DE CLASSIFICATION DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX, EN GÉNÉRAL

La totalité des traités relatifs à la solution pacifique des conflits internationaux que la Yougoslavie a conclus avec les différents Etats n'est pas uniforme en ce qui concerne la distinction des différends.

En premier lieu, deux de ces traités n'établissent aucune espèce de distinction, et soumettent tous les différends, sans tenir compte de leur nature, aux mêmes modes de solution. C'est le cas du traité avec la Pologne et du Pacte de non-agression et de conciliation signé à Rio de Janeiro auquel la Yougoslavie a adhéré.

A la différence de ces deux traités, celui avec les Etats-Unis contient une distinction qui tout en étant différente, au point de vue formel, de celle prévue par tous les autres traités dont la Yougoslavie se trouve signataire, n'est au fond qu'une version de cette formule générale. Ce traité parle des « différends... par suite de la prétention d'un droit allégué... en vertu d'une contrariété ou autrement ». Il ne s'agit ici comme dans la majorité des traités yougoslaves, que d'un critère subjectif, puisque finalement c'est

la volonté des Etats qui va être décisive pour déterminer si le différend est d'ordre juridique ou non.

Finalement, la formule employée dans la plupart des traités yougoslaves qui est pour ainsi dire, la distinction du droit commun conventionnel, est la suivante : « différends... au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit ». Pour expliquer la portée de cette définition, certains traités yougoslaves, comme par exemple, celui avec la Turquie, citent in extenso l'art. 36 du statut de la C. P. J. I. ; d'autres rappellent simplement qu'il s'agit des différends mentionnés dans l'art. 13 du Pacte de la S. D. N. et respectivement de l'art. 36 du statut. C'est en effet, la distinction en partie nouvelle des conventions de Locarno de 1925 qui a été reproduite depuis lors dans la plupart des traités.

Dans la distinction donnée par les traités yougoslaves, les différends d'ordre politique ne sont indiqués que d'une façon indirecte. On définit comme nous l'avons déjà dit les différends d'ordre juridique, tous les autres différends ne pouvant pas rentrer dans cette catégorie sont sensés être politiques.

Que faut-il penser de la valeur intrinsèque de la formule de Locarno qui a connu un si grand succès ? L'opinion des auteurs varie sensiblement : M. Kelsen reconnaît le progrès accompli par cette formule ; cependant, il lui fait deux objections. En premier lieu, dit-il, la notion des différends juridiques ne se réfère pas au droit objectif, mais au droit subjectif, dont la notion n'a pas du tout été approfondie dans la littérature juridique et d'ailleurs, elle n'a qu'un caractère secondaire, étant donné qu'un droit subjectif a pour condition l'existence d'une règle juridique garantissant ce droit et établissant un devoir correspondant. En

second lieu, M. Kelsen objecte à cette définition qu'elle ne comprend que les conflits ayant un caractère juridique pour chacune des deux Parties, puisqu'aux termes de la définition, les deux Parties se contestent « réciproquement » un droit. Or, on est obligé de reconnaître également le caractère de différend d'ordre juridique à un conflit dans lequel une des parties fait valoir un « droit », tandis que l'autre ne conteste pas ce droit en tant que tel, mais ne veut pas, en se réclamant de la justice ou de l'équité, adopter l'attitude correspondante au droit de l'adversaire. Le Professeur Kelsen invoque un deuxième exemple : un conflit dans lequel une des parties élève une prétention à l'égard de l'autre sans qualifier cette prétention de « droit », mais se réclamant seulement de la justice et de l'équité, tandis que l'autre partie rejette cette prétention et lui oppose un « droit » au sens positif, contraire à cette prétention (1).

M. Schindler critique la formule locarnienne qui fait dépendre le caractère du conflit de la manière dont les parties elles-mêmes ont posé les questions qui font l'objet du différend (2).

M. Ch. de Visscher objecte à cette formule : au lieu de caractériser le différend par l'existence d'une règle de droit objectif applicable au litige, on lui donne pour caractéristique la contestation de droit subjectif. Cependant, il n'est que trop évident qu'il n'y a de droits subjectifs concevables que sur la base de règles du droit objectif reconnues antérieurement (3). Tout en critiquant cette formule du

(1) H. Kelsen : *Révision juridico-politique des art. 12 à 15 du Statut de la S. D. N.* : R. G. D. I. P., 1938, n° 4, pp. 407-8.

(2) Schindler, *op. cit.*, p. 309.

(3) Ch. de Visscher, *justice et médiation internationales*, R. D. I. L. C., 1928, Nos 1-2, p. 42.

point de vue théorique, M. de Visscher lui reconnaît des avantages pratiques.

Malgré tous ses défauts : caractère vague, formalisme critère purement subjectif, possibilité de controverse en pratique, etc..., il est certain que la formule de Locarno constitue un grand progrès en comparaison de ce qui était fait en cette matière dans le Pacte de la S. D. N. Ce qui est surtout important, c'est le fait qu'elle constitue le droit commun et fait partie de la politique des Etats par suite de sa reproduction dans de nombreuses conventions. La défectuosité doctrinale de cette définition est tout au moins partiellement compensée par certains de ses avantages pratiques. Il est d'ailleurs susceptible d'améliorations. Certains progrès ultérieurs confirment cette hypothèse. C'est le cas par exemple, de certains traités inspirés par la résolution de la 9^e assemblée de la S. D. N. Nous ne voulons citer que la disposition du traité entre la Yougoslavie et les Pays-Bas, en vertu de laquelle en cas de contestation sur la nature du différend, ce point sera soumis à la C. P. J. I. d'un commun accord entre les parties, ou faute d'accord, par une requête unilatérale. Cette espèce de contrôle adoucit dans une certaine mesure les imperfections incontestables de la définition. Quoi qu'il en soit, la formule de Locarno est d'après nous, par son côté pratique, susceptible de rendre des services considérables au problème de la solution pacifique des différends.

La distinction entre les différends d'ordre juridique et non-juridique est d'une importance primordiale étant donné qu'elle se trouve à la base et constitue la cheville ouvrière de la quasi-totalité des traités pour la solution pacifique des conflits. Or, la solution pacifique des différends étant la pierre angulaire de tout essai d'organisation internatio-

nale, l'importance de la distinction est par là même encore plus grande.

Admise implicitement pour la première fois aux Conférences de la Haye (art. 38 de la convention de 1907), la distinction a connu un grand succès. Après le premier progrès consistant dans la reconnaissance du principe qu'il y a des litiges qui sont par leur nature arbitrables, la distinction fut explicitement ou implicitement adoptée par des documents internationaux de la plus haute importance, notamment, dans le Pacte de la S. D. N. (l'art. 13, § 2, concernant les différends juridiques, n'étant d'ailleurs qu'une énonciation indicative, et l'art. 15, § 8, ne représentant qu'une partie des questions qui peuvent faire l'objet d'un différend politique) ; ensuite, dans le Statut de la C. P. J. I. (art. 36). Elle fut reproduite expressément par un grand nombre de traités permanents d'arbitrage, de sorte qu'aujourd'hui elle domine, d'une façon générale, la politique suivie par les gouvernements en matière d'arbitrage (1).

Ayant ainsi indiqué quelques manifestations pratiques de cette distinction, il y a lieu d'examiner les difficultés qu'elles présentent du point de vue théorique.

La théorie des différends d'ordre juridique opposée aux autres, correspond assez bien à l'état présent de droit et de la politique internationaux. Elle a le mérite de permettre la soumission à l'arbitrage d'un très-grand nombre de litiges internationaux. Malheureusement, elle laisse en dehors les questions touchant aux grands intérêts politiques des Etats, qui échappent à l'emprise du droit international ; non pas qu'ils relèvent d'un autre ordre que

(1) La Pradelle-Niboyet, *op. cit.*, t. I, p. 675.

celui du droit international, mais uniquement à cause du manque de développement et de l'autorité suffisante de ce dernier (1).

Il importe d'abord de faire une remarque sur la terminologie même de cette distinction.

On oppose volontiers aux différends d'ordre juridique, ceux d'ordre politique. Cette dernière expression a acquis un véritable droit de citoyenneté. Cependant, il serait beaucoup plus exact de désigner cette deuxième catégorie de litiges par le nom de différends non juridiques, cette dernière expression étant plus large et répondant mieux à la définition indirecte et négative qu'on donne à cette espèce de différend, surtout parce qu'il y a des cas qui ne pouvant être rangés dans la première catégorie retombent automatiquement dans la seconde sans avoir un caractère politique au sens propre du mot.

En outre, le mot « politique », comme le dit M. de Visscher, qui forme l'un des termes de l'antithèse, est inséparable d'une appréciation personnelle et nettement subjective de l'importance des intérêts en litige (2).

De ce fait, puisqu'il faudra entendre l'expression « politique » dans un sens large, il est préférable et plus exact d'employer le terme non juridique.

D'autre part, on a opposé les différends justiciables à ceux non justiciables. En effet, dit M. Kelsen, c'est une erreur d'admettre que les conflits justiciables sont des conflits d'ordre juridique et vice-versa. La « justiciabilité » d'un conflit dépend de la volonté des parties en conflit de le

(1) La Pradelle-Niboyet, *op. cit.*, pp. 675 et suiv.

(2) De Visscher : *Justice et médiation internationales*, R. D. I. L. C., 1928, nos 1-2, p. 40.

soumettre à une décision judiciaire, tandis que le caractère juridique du différend dit « d'ordre juridique » résulte de critères objectifs déterminés par la théorie, pour autant qu'une telle notion se laisse définir.

La question de justiciabilité est un problème juridico-politique (1).

Une autre raison pour laquelle nous rejetons l'expression « justiciable » est qu'elle comprend des différends qui ne sont pas proprement juridiques et qu'elle est par conséquent beaucoup plus large que le terme « juridique ». Il en est de même en ce qui concerne l'assimilation des conflits non justiciables aux conflits non juridiques. Comme le disent si justement MM. Marshall-Brown et Politis, si tous les conflits politiques sont non justiciables, tous les conflits non justiciables ne sont pas nécessairement politiques (2).

Malgré toutes nos préférences pour la distinction en différends d'ordre « juridique et non juridique » nous avons employé toutes ces expressions, étant donné qu'elles sont d'un usage courant, aussi bien dans la pratique que dans la doctrine. La difficulté pratique de la distinction avait déjà été constatée à la Conférence de la Haye par Ruy Barbosa qui disait : « Il y a des questions où on ne peut pas séparer la politique et le droit, il y a des questions dites politiques qui sont des questions juridiques et aussi des questions juridiques où il faut aborder le côté politique pour les approfondir » (3).

(1) Kelsen : *La révision juridico-technique des art. 12 à 15 du Statut de la S. D. N.* ; R. G. D. I. P., 1938, n° 4, pp. 407-410.

(2) A. I. D. I., Grenoble XXIX, 1922, p. 32.

(3) La Pradelle : *La justice internationale*, Cours de Doc., 1931-32, p. 19.

L'institut de droit international, dans sa session de Grenoble (1922) a étudié à fond cette question, et le rapport de MM. Brown et Politis constate que la classification au moyen d'une définition n'est pas possible.

Le Professeur Schindler, en indiquant qu'on n'est pas arrivé à une définition généralement acceptée, en donne les raisons : a) le droit international est incomplet et peu précis ; b) le conflit le plus certainement juridique cesse de l'être, aussitôt que, par quelque côté, il présente un intérêt politique (1).

En ce qui concerne M. Descamps, il estime que la distinction des conflits juridiques et politiques est impossible, et actuellement illusoire, à cause du progrès du Droit International. Dans le même sens se prononce le Professeur L. Ehrich (2).

A l'argument que la distinction des deux ordres était dans certains cas difficile à faire par suite des limites imprécises et de l'incertitude du droit international, on a répondu que c'est le sort de toute classification de se heurter en pratique à un plus ou moins grand nombre de cas douteux.

M. Hoijer constate en outre que les hommes d'Etat possèdent une remarquable virtuosité pour transformer les questions juridiques en problèmes politiques, si c'est leur intérêt qui l'exige (3).

Le rapport bien connu de MM. Marshall-Brown et Politis, en examinant la possibilité de classification des litiges,

(1) Schindler: *op. cit.*, p. 266.

(2) Bourquin: *La sécurité collective*, p. 252.

(3) Hoijer: *La solution des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.*, p. 107.

exprime son opinion sur les deux moyens : le premier, et en même temps le meilleur, serait de définir le conflit justiciable. Mais les rapporteurs affirment que cette définition se heurte à une double objection : la première consiste dans le fait qu'il n'y a pas de critérium sûr permettant d'y arriver. Le fait de proclamer que les conflits juridiques sont ceux qui peuvent être résolus par application d'une règle de droit, ne fait que reculer la difficulté puisqu'il faudrait dans ce cas définir au préalable la règle de droit, c'est-à-dire codifier le droit international.

Même si on réussissait à codifier le droit international, la question ne serait que partiellement résolue, étant donné que la notion du différend justiciable est plus large que celle du différend juridique.

La deuxième objection consiste dans le fait que la classification des conflits justiciables n'offrirait pas une grande utilité pratique.

Le conflit le plus certainement justiciable, celui qui implique l'application d'une règle incontestée de droit, cesse de l'être du moment que, par un côté, il présente un intérêt politique. Et les rapporteurs constatent que les Gouvernements ont fatalement tenu compte de cette considération et ne l'ont admise même dans les matières purement juridiques qu'avec des réserves dont ils se reconnaissent les seuls juges, réserves qui, sans supprimer l'obligation en diminuent la portée dans une mesure importante.

MM. Marshall-Brown et Politis reconnaissent l'exactitude scientifique de l'observation de M. Wehberg, d'après laquelle on peut dans tout conflit même politique extraire « le fond juridique » pour montrer qu'il est susceptible de jugement. Cette vérité scientifique s'évanouit au contact des réalités. Tout ceci amène les rapporteurs à affirmer

avec le Professeur Lammasch que la formule des différends d'ordre juridique, même définie, et, à fortiori, celle des différends justiciables, ne présente aucun avantage au point de vue d'une limitation du domaine de l'arbitrage, car même si la classification des conflits justiciables était possible, elle serait inopérante puisqu'en dernier lieu le recours à la justice dépend de la bonne volonté des Etats, par conséquent d'élément « contingent et variable que nulle formule ne saurait fixer ».

Le deuxième mode de classification envisagé par les rapporteurs fut celui de la classification des conflits non justiciables. Mais cette méthode est rejetée, étant encore moins satisfaisante et beaucoup plus difficile que la première (1).

D'autres auteurs ont reproché à la théorie des différends d'ordre juridique, opposés aux autres différends, le fait qu'elle suppose deux ordres de différends distincts, alors qu'au fond, il n'y a qu'une espèce de conflit offrant deux aspects plus ou moins accusés (2).

En puisant toujours à la même source, il y a lieu de dire que tous les différends ont un aspect juridique. On peut toujours poser la question de savoir, si l'Etat qui a élevé une prétention ou accompli un acte, a pu le faire en restant dans les limites normales de sa compétence, ou s'il a passé outre.

Soulève une question juridique l'Etat, qui, pour sauvegarder un intérêt, exige de son contradicteur quelque chose

(1) Rapport de MM. Brown-Politis : *la classification des conflits comportant un règlement judiciaire*, A. I. D. I., Grenoble XXIX, 1922, pp. 24 et suiv.

(2) La Pradelle-Niboyet, *op. cit.*, t. I, p. 675.

que ce dernier est en droit de lui refuser. Vice-versa, tous les différends ont un aspect politique. Une question sûrement juridique peut avoir pour l'une des Parties un intérêt vital. De sorte, qu'un même différend sera considéré tour à tour, comme un différend d'ordre politique ou juridique, suivant le point de vue duquel on l'envisage et selon l'attitude des Parties (1).

Pour M. de Visscher, la classification des différends ne présente guère d'utilité pratique. Il suffit, dit-il, de tenter l'application du critère pour en constater l'inefficacité. La distinction entre les différends juridiques et non-juridiques se heurte à un obstacle fondamental. Notamment, elle suppose un accord sur l'extension à donner à la conception même du droit international, judiciairement applicable ; or, constate M. de Visscher, rien n'est plus discuté dans la doctrine (2).

Nous avons pu nous rendre compte que les conceptions différentes sur le problème de la classification varient selon les opinions doctrinales. L'idée qu'on se fait du contenu et de la nature du droit international, la conception positiviste ou bien celle d'un droit supérieur au droit positif à base soit morale soit sociologique, etc... influe sur la façon d'envisager le problème de la distinction.

On peut cependant constater que, d'une façon générale, l'opinion dominante est qu'il y a certains conflits auxquels il est impossible d'assurer une solution par application du droit, sans qu'on puisse toutefois se mettre d'accord pour fixer ces conflits.

(1) La Pradelle-Niboyet, *ib.*, p. 675.

(2) M. de Visscher, *op. cit.*, p. 41.

Ce point va ressortir avec encore plus d'évidence des quelques définitions que nous allons citer de la doctrine juridique.

D'après la définition de Fauchille, le différend d'ordre juridique est celui qui ne met en cause ni l'indépendance, ni les intérêts vitaux, ni l'honneur national des Etats en litige. Cette définition, qui n'était que la reproduction de la fameuse formule du traité anglo-français de l'arbitrage de 1903, est aujourd'hui tout à fait inadmissible, puisqu'elle réduit les différends d'ordre juridique à néant. Reflétant l'état du droit et surtout de la politique des Etats au début de ce siècle cette définition est aujourd'hui dépassée, en raison de l'évolution accomplie dans le domaine des solutions pacifiques et tout son intérêt consiste dans la preuve qu'elle nous fournit des progrès faits en cette matière.

Pour M. Basdevant, les différends d'ordre juridique sont ceux qui portent sur un point de droit.

Les différends politiques — ceux qui portent sur des intérêts sans prétentions ni contestations de droit (1).

M. H. Kelsen définit les différends d'ordre juridique — les conflits dans lesquels l'une au moins des Parties invoque le droit positif en vigueur pour justifier son attitude à l'opposition de l'autre partie (2).

M. Schindler propose un autre critère pour la solution du problème de la distinction des différends : les deux fonctions, judiciaire et législative. Selon lui, un conflit est d'ordre juridique si pour sa solution, l'exercice de la fonction judiciaire est exigée. D'autre part, il y a conflit d'ordre politique si, pour sa solution, l'exercice de la fonc-

(1) J. Basdevant : *Règles générales du droit de la paix*, p. 681.

(2) Kelsen, *op. cit.*, p. 407.

tion législative est nécessaire. A ces deux catégories de conflits correspondent deux formes d'arbitrage : arbitrage judiciaire et arbitrage politique.

Après avoir constaté que la fonction judiciaire vise l'interprétation et l'application du droit existant, et que la fonction législative, par contre, vise la création d'une nouvelle situation de droit, le Professeur Schindler arrive à la définition suivante :

Dans les conflits d'ordre juridique, il y a une divergence d'opinion sur l'interprétation ou l'application du droit existant. Par contre, dans un différend d'ordre politique, la divergence d'opinion porte sur la création d'une nouvelle situation de droit (1).

Le Prof. Verzijl donne la définition suivante :

Les différends d'ordre juridique sont les différends entre Etats où les Parties sont divisées sur un point de droit international, c'est-à-dire où les Parties s'appuient sur des arguments qui donnent lieu à des doutes sur le point de savoir si le droit international objectif reconnaît, ou non l'existence des droits subjectifs invoqués, par une partie et contestés par l'autre. Il y a par contre un différend d'ordre non juridique lorsque les parties font volontairement abstraction d'arguments éventuels basés sur le droit pour ne s'appuyer que sur des motifs d'un autre ordre (2).

D'après M. F. Casteberg, le différend n'est d'ordre juridique que dans la mesure où les parties sont en différend au sujet de l'application du droit international posi-

(1) Schindler, *op. cit.*, p. 270.

(2) Verzijl : *La classification des différends internationaux et la nature des litiges anglo-turc relatif au vilayet de Mossoul*, R. D. I. L. C., 1925, n° 6, p. 743.

tif (1). Un différend est d'ordre politique lorsqu'il se réfère à des droits et à des prétentions soutenues indépendamment du droit international et quelquefois même en contradiction reconnue avec celui-ci (2).

L'opinion de certains auteurs éminents d'après laquelle il n'y aurait que des différends d'ordre juridique est certainement la plus simple et la plus favorable à la solution pacifique et en même temps la plus séduisante. Cependant, elle se heurte immédiatement à un obstacle infranchissable. Cette opinion est basée sur la thèse qu'il n'y a pas de lacune en droit international, ce qui suppose nécessairement admise la maxime que dans les relations internationales, tout ce qui n'est pas défendu est permis, maxime qui est dangereuse même en droit interne (3). Or, dans l'état actuel du développement du droit international (malgré ses progrès indiscutables) il est difficile de nier l'existence des lacunes. Il est à espérer, et le jour viendra, nous le croyons fermement, que le droit international ne présentera plus ce défaut. Les vues de ces auteurs constituent l'idéal auquel doivent tendre tous les efforts, malheureusement, pour le moment, il nous paraît nécessaire d'envisager la question d'une façon différente.

Le degré d'évolution du droit international, et spécialement en matière de solution pacifique des différends exige une distinction des différends aussi objective que possible. Le rapport de l'I. D. I. que nous avons exposé sur cette

(1) Castberg : *La compétence des tribunaux internationaux*, R. D. I. L. C., 1925, nos 1-4, p. 166.

(2) Castberg : *op. cit.*, p. 161.

(3) Le Fur : *Règles générales du droit de la paix*, pp. 248-49.

question, est édifiant sur les difficultés presque insurmontables d'une telle distinction.

Du moment que l'état actuel des choses exige une distinction, pour éviter le complet arbitraire des Etats en cette matière, nous n'hésitons pas à opter pour une distinction qui nous paraît avoir le moindre inconvénient. Ceci à son tour, ne serait qu'une étape sur le chemin long et aride dont le but est la solution de tous les litiges sans aucune exception, par des modes objectivement déterminés et ne dépendant nullement de la volonté des Etats.

Nous nous prononçons pour la distinction suivante : Il y a différend d'ordre juridique lorsque la contestation est relative à l'interprétation ou à l'application du droit existant. Il y a par contre, différend d'ordre non juridique en présence de tout conflit qui ne peut pas rentrer dans la première catégorie.

Loin de croire que cette distinction est sans inconvénient, nous l'adoptons, en faisant plusieurs réserves :

— Tout d'abord, qu'un organe indépendant de la volonté des Etats se prononce en toute objectivité si le différend qui a surgi appartient à l'une ou l'autre catégorie. La C. P. J. I. nous paraît tout indiquée pour ce but.

— Une deuxième condition est l'existence, pour l'une et pour l'autre catégories de différends, de modes de solution appropriées et obligatoires.

Ces modes nous semblent être les suivants : pour les différends d'ordre juridique, la possibilité d'un préliminaire de conciliation, et toutefois le recours obligatoire à la C. P. J. I. et aux tribunaux d'arbitrage (arbitrage stricto-sensu, judiciaire) statuant sur la base de l'art. 38 du statut de la Cour. En ce qui concerne les différends d'ordre non juridique, ils seraient portés obligatoirement devant

une Commission de conciliation ; faute d'entente entre les Parties, le différend serait soumis obligatoirement, soit à un Tribunal arbitral dont les pouvoirs seraient très étendus, soit à un autre organe ou institution assurant effectivement et définitivement une solution à ce différend. Le but de ces derniers organes serait surtout de trouver une solution obligatoire pour les deux parties, permettant de sauvegarder la paix.

Il va de soi que dans la solution que nous adoptons ce n'est pas nécessairement le droit qui triomphe (pour les différends d'ordre politique) cependant même dans une telle occurrence, si elle est susceptible d'assurer la paix, c'est déjà important pour l'état actuel des relations internationales.

CONCLUSION

Au terme de nos développements, nous allons essayer de tirer quelques conclusions qui se dégagent de l'ensemble de l'activité de la Yougoslavie en matière de solution pacifique des différends internationaux. Cette tâche est sensiblement allégée en présence de la préoccupation constante qui nous a guidée au cours même de notre exposé : nous nous sommes en effet efforcés de relever à l'occasion de chaque question que nous avons traitée, les traits les plus saillants et les idées les plus marquantes de l'activité yougoslave en cette matière.

Le peuple yougoslave si fier, toujours prêt à prendre le fusil si sa liberté et son indépendance sont en jeu, n'en est pas moins essentiellement pacifique, et profondément dévoué à la cause de la paix.

L'union nationale, ce rêve séculaire, une fois réalisée après la grande guerre, toutes les aspirations nationales se sont dressées dans un seul but, dans une seule idée : la paix. Cette paix, la Yougoslavie la désire pour une double raison. L'une de nature générale : on ne sait que trop bien qu'une nouvelle guerre serait d'une cruauté devant laquelle la raison humaine doit se révolter. L'art de la guerre, ne connaissant plus de scrupules ni de limites, entraînerait la chute du monde et de la civilisation.

La deuxième raison d'ordre spécial : les six guerres auxquelles la Serbie a pris part en 42 ans et qui ont diminué sensiblement sa population, retardé son développement économique, sont une raison de plus, et le meilleur argument contre la moindre trace d'un sentiment belliciste.

La Yougoslavie a besoin de toutes ses forces pour des tâches beaucoup plus élevées : elle doit se consacrer entièrement au développement intérieur, à l'amélioration de son état économique et au progrès culturel.

Sa situation géographique et sa structure économique lui dictent d'une façon impérative une politique amicale et d'entente avec tous les Etats et tout spécialement avec ses voisins immédiats. Cette ligne a été suivie par la Yougoslavie depuis sa naissance, et grâce à cela, elle joue un rôle considérable dans le maintien de la paix dans les Balkans et par là même de sa consolidation en Europe.

En ce qui concerne tout spécialement sa participation en matière de règlement pacifique, nous avons pu nous rendre fréquemment compte qu'elle fut des plus fertiles.

Tous les gouvernements de la Serbie, puis de la Yougoslavie, ont été entièrement favorables au système aussi perfectionné que possible de solution pacifique. Après les premières hésitations à la Conférence de la Haye de 1899, qui n'étaient au fond dues qu'aux appréhensions envers la politique des grandes Puissances, très souvent abusive à l'égard des petits Etats, ces craintes une fois dissipées, la Serbie et plus tard la Yougoslavie, s'engagent résolument dans la voie épineuse et longue qui mène à l'abolition de la guerre.

Si parfois elle s'est opposée à certains projets ce fut toujours dans le désir noble et élevé de faire mieux, d'aller plus vite et d'accélérer la marche du progrès. L'activité qu'elle a développée dans chaque occasion, les propositions souvent très intéressantes qu'elle a faites en cette matière aux deux Conférences de la Haye, aussi bien que plus tard à la Commission de Crillon ainsi qu'au sein de la S. D. N., le dévouement sincère à cette cause aidé par le sentiment

des possibilités du moment, nous permettent de décerner à la Yougoslavie une place honorable parmi les Etats ayant stimulé le progrès qui a été réalisé dans ce domaine du droit international.

Attachée à l'idéal de la paix, la Yougoslavie n'a pas manqué d'accorder, sur le terrain pratique, ses faveurs au règlement pacifique de ses différends.

Les nombreuses questions pendantes surtout après la guerre ainsi que celles survenues ultérieurement, ont été réglées pacifiquement avec tous les Etats, grâce justement à cet esprit de réelle abnégation dont la Yougoslavie a fait preuve. De sorte qu'aujourd'hui, n'étant opposée à aucun Etat par une question qui ne puisse être résolue honorablement et pacifiquement, elle peut entretenir d'excellents rapports avec tous.

La Yougoslavie a ensuite conclu un nombre considérable de traités ayant pour but d'assurer la solution pacifique des litiges entre les Etats. Ces résultats sont remarquables non seulement au point de vue quantitatif, mais aussi en ce qui concerne leur teneur et souvent leur haute perfection par rapport au droit existant en cette matière.

Ainsi la Yougoslavie a donné des preuves tangibles de sa volonté pacifique en mettant en application les principes hautement proclamés par elle en maintes occasions.

Pour reprendre les paroles de M. de La Pradelle, nous devons constater que l'avenir de l'humanité est dans celui du droit des gens et que l'avenir du droit des gens est dans celui de la justice internationale. Il n'y a pas de droit des gens sans esprit de justice ; il n'y a pas d'esprit de justice sans souci de moralité, nous aimons à l'affirmer

que ni l'un ni l'autre n'ont fait défaut à la politique yougoslave en aucun cas (1).

Il nous plaît particulièrement de constater que les deux grands événements non seulement de l'évolution du droit des gens mais aussi de celle de l'humanité : les Conférences de la Haye et la création de la S. D. N., qui ont fait naître tant d'enthousiasme dans le monde avili par les brutalités des guerres presque chroniques, ont permis à la Serbie d'abord, à la Yougoslavie ensuite, d'être mêlées étroitement aux péripéties de ces dates mémorables, et de donner leur obole pour l'amélioration du sort des humains qui paraissent fatalement voués à s'entredétruire, et pour leur permettre de se consacrer à des tâches plus élevées.

En terminant, nous exprimons la certitude que la prochaine étape, qui, nous le souhaitons, sera décisive dans la marche du progrès en cette matière et qui aura lieu, espérons-le, sans un prélude aussi cruel que la précédente, sera une occasion de plus pour la Yougoslavie de faire preuve de son esprit réellement « européen » et de la haute idée qu'elle se fait de la solidarité internationale et de la justice.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu : le Président de la Thèse,
A. DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
ROUSSY.

(1) De La Pradelle : *Les grands cas de la jurisp. int.*, Cours de doct., 1937-38, p. 60.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE (1)

- ALVAREZ (A). — *L'organisation internationale d'après le traité de Versailles*, Paris, F. Alcan, 1920.
— *Le droit international de l'avenir* ; Washington, 1916.
- ANDRASSY (Georges). — *Les traités d'arbitrage et de conciliation conclus par la Yougoslavie* ; A. A. Y. D. I., Paris, Ed. Intern., 1931.
— *Règlement de question de frontière entre la Yougoslavie d'une part et l'Italie, l'Autriche, et la Hongrie d'autre part* ; A. A. Y. D. I., T. II, Ed. Intern., Paris, 1934.
- ANDRÉ (A.). — *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux* ; Thèse, Paris, Crépin, 1903.
- BARADON (Paul). — *Le système juridique de la S. D. N. ; pour la prévention de la guerre*. Paris, Pédone, 1933.
- BARRA (Fr. de La). — *La médiation et la conciliation internationale* ; in R. des C., Hachette, 1925.
- BARRA (Fr. de la) et MERCIER. — *Rapport sur la procédure arbitrale* ; A. I. D. I. 1027, II, pp. 565-585.
- BASDEVANT (Jules). — *Règles générales du droit de la paix* ; R. des C. 1936, IV, T. 58, Sirey.

(1) A. A. Y. D. I. : Annuaire de l'Ass. Youg. de Dr. Int.

A. I. D. I. : Annuaire de l'Institut de Dr. int.

R. des C. : Académie de Dr. intern. de la Haye ; Recueil des Cours.

R. D. I. : Revue de Dr. interne. (A. de la Pradelle).

R. D. I. L. C. : Rev. de Dr. intern. et de législ. comparée.

R. G. D. I. P. : Rev. gén. de droit international public.

- *La jurisprudence internationale* ; Cours du Doct. 1936-37.
- BASILESCO (N.). — *La S. D. N. devant les conflits inter* ; Bucarest, 1936.
- BLUM (Léon). — *Les problèmes de la paix* ; Stock, Paris, 1931.
- BOREL (E.). — *La compétence du juge intern. en équité* ; A. I. D. I., 1934.
- BOREL et N. POLITIS. — *L'extension de l'arbitrage obligatoire et la compétence obligatoire de la C.P.J.I.* ; A. I. D. I., 1927, II, p. 669 à 762.
- BOURGEOIS (Léon). — *La morale internationale* ; R. G. D. I. P., 1922, n° 1.
- BOURQUIN (M.). — *La sécurité collective* ; Institut int. de coopération intellectuelle ; S. D. N., 1936.
- BROWN (P. M.). — *Arbitrage et Justice* ; R. D. I. L. C., 3^e série, V, 1924, n°s 4-5.
- BROWN et N. POLITIS. — *La classification des conflits comportant un règlement judiciaire* ; rapport, A. I. D. I., 1922, p. 23-60.
- BUSTAMANTE (y Sirven). — *La 2^e conférence de la Paix* ; Paris, Sirey, 1909.
- CASTBERG (Fr.). — *La compétence des tribunaux internationaux* ; R. D. I. L. C., 1925, n°s 1, 2 et 3.
- CAVAGLIERI (A.). — *Règles générales du droit de la paix* ; R. des C., T. 26, Hachette, 1930.
- CHAILLEY (Pierre). — *La nature juridique des traités internationaux selon ce droit contemporain* ; Sirey, 1932.
- CHOATE (Joseph). — *The two Hague Conferences* ; London, Henry Froiwe, 1913.
- Conférence internationale de la Paix* ; la Haye, Imp. Nat. 1899.

- Conférence intern. de la Paix de 1907* ; Ministère des Affaires Etrangères, Vol. I, La Haye, Martinus Nijhoff, 1908, Vol. II, La Haye, Imp. nat. 1907.
- DESCAMPS (Baron). — *Le dr. inter. nouveau* ; R. des C., Sirey, 1930, I.
- DESSENCIÈRE-FERRANDIÈRE. — *Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux* ; R. G. D. I. P., 1923, 3^e s., t. III.
- *Essai critique sur la justice intern.* ; R. G. D. I. P., 1934, n^o 2.
- Documentetian internationale. *La Conférence de la Paix et la S. D. N.* ; Paris, Ed. intern., 1929, II.
- Documents diplomatiques. Min. des Aff. Etr., Les Affaires Balkaniques 1912-1914, Paris, Imp. Nat., 1922, t. II.
- DRAGUITCH (Sinicha). — *La situation intern. de la Serbie* ; Thèse, Poitiers, Poitou, 1924.
- DUPUIS (Charles). — *La conférence de la Haye* ; Paris, F. Alcan, 1900.
- *Droit des gens* ; Cours 1937-38.
- *Règles générales du droit de la paix* ; R. des C., 1930, II.
- *Les grands systèmes de politique intern.* ; Cours 1928-29, (Inst. H. E. Int. et Centre européen de la dotation Carnegie).
- FREMOFF (Jean). — *Les traités intern. de conciliation* ; III, Paris, Ed. intern., 1932.
- *L'organisation de la médiation* ; R. D. I. L. C., 1925, n^{os} 1-2.
- GAUCHILLE (Paul). — *Traité de dr. intern., public* ; Paris, Rousseau, 1926, 8^e éd., 4 vol., T. I, 3^e partie. Paix.
- GLACH (Jacques). — *Le droit de la force et la force du droit* ; Sirey, 1915.

- FRANQUEVILLE (Bernard de). — *L'œuvre de la C. P. J. I.* ; 2 tomes, Paris, Ed. Int., 1928.
- GARNIER-COIGNET (Jean). — *Procédure judiciaire et procédure arbitrale* ; R. D. I., 1930.
- GAVRILOVIC (S.). — *La clause de la nation la plus favorisée dans les traités pour le règlement pacifique des différends internationaux* ; A. A. Y. D. I., II, 1934.
- GIVOTITCH (V.). — *La participation de la Yougoslavie à la vie internationale* ; A. A. Y. D. I., II, 1934.
- GODJEVATZ (Anna). — *Compétence de la C. P. J. I. ratione personae et ratione materiae par rapport au différend concernant les emprunts serbes* ; A. A. Y. D. I., II, 1934.
- GRALIŃSKI (Z.). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N.* ; Thèse, Paris, Pédone, 1925.
- HABICHT (Max). — *Post war treaties for the pacific settlement of international disputes* ; Harvard University Press-Cambridge, 1931.
- HILL (D. J.). — *L'état moderne et l'organisation internationale* ; Paris, Flammarion, 1919.
- HOJER (Olof). — *La solution pacifique des litiges intern. avant et depuis la S. D. N.* ; Paris, édit. Spes, 1925.
- *La sécurité intern. et ses modes de réalisation* ; Paris, Ed. intern., 1930.
- *La tragique insuffisance du droit des gens positif* ; R. D. I., 1937, n° 1.
- KELSEN (Hans). — *La technique du dr. intern. et l'organisation de la paix* ; R. D. I. L. C., T. XV, 1934, n° 1.
- *Contribution à l'étude de la révision juridique et technique du statut de la S. D. N.* ; R. G. D. I. P., 1937 et 1938.

KRAUSS (Herbert). — *La morale internationale* ; Hachette, 1928.

LAMOUCHE (Colonel). — *Quinze ans d'histoire balkanique (1914-1918)* ; Paris, Payot, 1928.

LA PRADELLE (A. de). — *La Conf. de la Paix* ; R. G. D. I. P., 1899, T. VI.

— *La question des emprunts serbes devant la justice internationale* ; Paris, éd. intern., 1929.

— *Causes célèbres du droit des gens. La réforme agraire yougoslave devant la justice intern.* ; éd. int., 1930.

— *La justice internationale* ; cours de doct., 1932-1933.

— *La réalisation du droit par la S. D. N.* ; Paris, éd. int., 1935.

— *Le conflit italo-éthiopien* ; Paris, éd. int., 1936.

— *Les grands cas de la jurisprudence internationale* ; Cours de Doct., 1937-1938, Paris, éd. intern., 1938.

LA PRADELLE (A. de) et NEGULESCO. — *Rapport sur la nature juridique des avis consultatifs de C. P. J. I.* ; A. I. D. I., 1928.

LA PRADELLE (A. de) et NIBOYET (J. P.). — *Répertoire de Dr. inter.* ; (fondé par A. Darras), 10 tomes, Sirey 1929-1931, Arbit. intern., Tome I 658-694.

LA PRADELLE et N. POLITIS. — *La 2^e Conférence de la Paix* ; R. G. D. I. P., 1909, t. 16.

LE FUR (Louis). — *L'arbitrage obligatoire en dr. international* ; Mélanges Antoine Pillet, 1929, Sirey, p. 125-153.

— *Précis de droit international public* ; Dalloz, 1937.

— *Les bases juridiques de la S. D. N.* ; Scientia, janvier 1925.

— *Le droit d'intervention et la S. D. N.* ; Scientia, 1924.

- *La paix perpétuelle et l'arbitrage intern.* ; Paris, Pedone, 1909.
- *Règles générales du droit de la paix* ; Sirey, 1936.
- LE FUR (Louis) et G. CHKLAVER. — *Recueil de textes de droit intern. public* ; Paris, Dalloz, 1934.
- LE GOUZ DE SAINT-SEINE. — *La conciliation internationale* ; thèse, Paris, Rousseau, 1930.
- LEVITCH (R.). — *Le rôle de l'Etat Serbe croate-slovène dans l'élaboration du Pacte de la S. D. N.* ; A. A. Y. D. L. III, 1937.
- LIAIS (M.). — *L'affaire huigaro-yougoslave devant le Conseil de la S. D. N.* ; R. G. D. I. P., 1935, n° 2.
- LIMONON (Ernest). — *La 2^e conférence de la Paix* ; Paris, 1912.
- LOUCAREVIC (D.). — *Yugoslaviens Entstehung* ; Amaltea-Verlag, Zurich.
- MANDELSTAN (A. Nicolayevitch). — *La conciliation intern. d'après le Pacte de la jurisprudence du Conseil ou la S. D. N.* ; R. des C., 1926, IV.
- MARCOVITCH (Lazare). — *Le désarmement et la politique de Belgrade* ; Paris, Soc. Gén. d'imp. et éd., 1932.
- MARKOVITCH (Lazare). — *Les traités de conciliation et d'arbitrage de la Yougoslavie* ; thèse, Paris, éd. int., 1932.
- MARTENS (de). — *La conférence de la Paix à la Haye* ; Paris, Rousseau, 1900.
- M3RTIN (W.). — *La nature juridique de la S. D. N.* ; R. D. I., 1929.
- MATITCH (Milossav). — *L'union danubienne d'un point de vue yougoslave* ; Paris, Bossuet, 1933.
- MILENKOVITCH (Veljko). — *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno* ; Thèse, Paris, Imp. de la Soc. nouv. d'éd. franco-slave, 1927.

- MIRKOVITCH (B.). — *La Yougoslavie politique et économique* ; Paris, Bossuet, 1933.
- MOCH (B.). — *Histoire sommaire de l'arbitrage permanent* ; Monaco, 1905.
- MOUSSET (Albert). — *La politique ext. de la Yougoslavie* ; Centre d'Etudes de Polit. extér., 1937.
- MONTAGNE (R.). — *L'évolution de la conciliation intern.* ; R. D. I., 1938, n° 3.
- NEGULESCO (M.). — *La nature juridique des avis consultatifs de la C. P. J. I., leur valeur, leur portée positive en droit int.* ; Rapport, A. I. D. I., Bruxelles, 1936.
- NIKOLITCH (D.). — *Les différends de frontière de l'Albanie* ; thèse, Paris, Pedone, 1927.
- NOYAKOVITCH (Mileta). — *Conférence sur la Yougoslavie. Aperçu européen* ; Paris, F. Alcan, 1931.
- PATTERSON (Eric J.). — *Yougoslavia-Modern states series* n° 12, Yougoslavia, Arrowsmith.
- PERNOT (Maurice). — *Balkans nouveaux* ; Hachette, 1929.
- PERIER. — Reinach, Vesnitch. *L'effort serbe* ; F. Alcan, 1917.
- PETROVITCH (S.). — *L'union et la conférence balkanique* ; Paris, Les Presses Universitaires de France, 1934.
- POLITIS (Nicolas). — *Les nouvelles tendances du droit international* ; Hachette, 1927.
- *La justice intern.* ; Hachette, 1924.
- *L'avenir de la S. D. N.* ; Esp. Intern., n° 48, 1938.
- POPOVITCH (Georges). — *La Yougoslavie et les engagements intern. conclus sous les auspices de la S. D. N.* ; A. A. Y. D. I., t. I, 1931.
- *La Yougoslavie et la S. D. N. A.* ; A. A. Y. D. I., III, 1937.

- RADOÏKOVITCH (N). — *La révision de traités et le Pacte de la S. D. N.* ; Thèse, Paris, Pedone, 1930.
- RAY (Jean). — *L'éventuelle réforme de la S. D. N. : quelques données et suggestions* ; R. D. I. L. C., 1936.
- REALE (Egidio). — *L'arbitrage international. Le règlement judiciaire du conflit de l'Alabayna* ; Payot, Genève, 1929.
- Recueil des traités et des engagements intern. enregistrés par le Secrét. de la S. D. N.
- Recueil des traités intern. publiés par le Ministère des Aff. Etr. de Yougoslavie ; Belgrade, Imp. nat., 1929-1936.
- RENAULT (Louis). — *L'œuvre de la Haye 1899-1907* ; Paris, F. Alcan, 1908.
- Requête du gouvernement yougoslave en vertu de l'art. 11, par. 2 du Pacte de la S. D. N. relative aux responsabilités encourues par les autorités hongroises dans l'action terroriste dirigée contre la Yougoslavie ; Beograd, 1935.
- REVEL (G.). — *Rôle et caractère des commissions de conciliation* ; R. G. D. I. P., 1931, n° 5.
- ROUSSEAU (Charles). — *L'application des sanctions contre l'Italie et le Dr. intern.* ; R. D. I. L. C., Tome 17, 1936.
- ROQUEFORT (M. de). — *De la solution juridique des conflits intern.* ; Paris, Rousseau, 1899.
- ROSTWOROWSKI (Comte Michel). — *Procédure de conciliation* ; Rapport, A. I. D. I., Lausanne, 1927.
- RUEGGER (Paul). — *Le fonctionnement pratique des commissions de conciliation* ; R. D. I. L. C., 1929, p. 91-109.
- SARITCH (Bojidar). — *La petite entente facteur de paix en Europe* ; thèse, Paris, Rodstein, 1933.

- SCELLE (Georges). — *La morale des traités de Paix* ; Paris, Cadet, 1923.
- *Une crise de la S. D. N.* ; Paris, Press. Univ. de Fr., 1927.
- *L'élaboration du Pacte* (dans les origines et l'œuvre de la S. D. N.) ; Tome I, Copenhague, 1923.
- *Le droit constitut. intern.* ; (mélanges R. Carré de Malberg), Paris, Sirey, 1933.
- *Règles générales du droit de la paix* ; R. D. Cours, tome 46, 1923, IV.
- *Précis de droit des gens* ; Tome II, Paris, Sirey, 1932.
- SCHINDLER (D.). — *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la S. D. N.* ; R. des C., 1928, V.
- SCOTT (J. B.). — *Les Conférences de la Paix de la Haye de 1899 et 1907* ; Paris, Pedone, 1927.
- *Le principe de l'égalité juridique dans les rapports intern.* ; Paris, Ed. intern., 1933.
- *Les travaux de la C. P. d'arbitrage de la Haye* ; New-York, Oxford university Press., 1921.
- *Le progrès du droit des gens* ; Paris, Ed. inter., 1934.
- Société des Nations. — *Actes des Assemblées* (Journal officiel de 1920 à 1938).
- STEAD (William T.). — *La chronique de la Conf. de la Haye 1899* ; La Haye, J. Hoekstra et C^o.
- TCHIRKOVITCH (Stevana). — *Règlement des questions de frontières entre le royaume de Yougoslavie et ses voisins balkaniques, Albanie, Grèce, Bulgarie et Roumanie* ; A. A. Y. D. I., II, 1934.
- TENNEKIDES (G.). — *L'exception de litispendance devant les organismes internationaux* ; R. G. D. I. P., 1929, n^{os} 4-5.

- *Les actes compromissaires concurrents* ; R. D. I. L. C., 1936.
- VERDROSS (Alfred). — *L'excès de pouvoir du juge arbitral dans le Droit international public* ; R. D. I. L. C., 1928, n° 3.
- VERZIJL (J. H. W.). — *La classification des différends intern. et la nature du litige anglo-turc, relatif au Vilayet de Mosoul* ; R. D. I. L. C., 1925, n° 6.
- VESNITCH. — *Le désarmement et la note du tzar* ; R. G. D. I. P., 1898.
- *L'annexion de la Bosnie-Herzégovine et le droit intern.* ; Paris, Pedone, 1909.
- VISSCHER (Charles de). — *Justice et médiation internationale* ; R. D. I. L. C., 1928, n°s 1-2.
- WITEMBERG (J. C.). — *L'organisation judiciaire, la procédure et la sentence inten.* ; Paris, Pedone, 1937.
- YANOCHEVITCH (U.). — *La Yougoslavie dans les Balkans* ; Thèse, Paris, Ed. intern., 1936.
- ZIMMERN (A.). — *The League of Nations and the role of Law* ; Macmillan and Co, London, 1936.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
<i>Des principaux modes de solution pacifique des différends internationaux</i>	7
§ 1. — De la conciliation.....	9
§ 2. — De l'arbitrage.....	22
§ 3. — Du règlement judiciaire.....	46

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I ^{er}	63
<i>Art. 1. — L'œuvre de la Haye en matière de solution pacifique des conflits internationaux</i>	63
<i>Art. 2. — La Serbie à la première conférence de la Haye.</i> <i>Sa délégation</i>	75
<i>Art. 3. — La thèse de Veljkovitch concernant la médiation</i>	78
<i>Art. 4. — L'attitude de la Serbie à l'égard des Commissions internationales d'enquête</i>	82
<i>Art. 5. — La Serbie et l'arbitrage international</i>	88
<i>Art. 6. — La position prise par la Serbie contre l'article 27</i>	91
<i>Art. 7. — Le jugement d'ensemble sur l'attitude de la Serbie à la 1^{re} Conférence de la Haye</i>	97
CHAPITRE II.....	105
<i>Art. 1. — L'œuvre de la deuxième conférence de la Haye en matière de solution pacifique</i>	105
<i>Art. 2. — La Serbie à la veille de la deuxième conférence.</i> <i>Sa délégation</i>	117
<i>Art. 3. — Le point de vue serbe concernant la révision de la Convention pour le règlement pacifique de 1899</i>	122
A) Les Commissions internationales d'enquête.....	123
B) La révision de l'art. 16.....	125
C) Porte de la sentence arbitrale.....	128
D) L'art. 16 f du projet.....	130
E) La proposition serbe d'un nouvel art. 19.....	133

<i>Art. 4.</i> — Le projet du gouvernement serbe d'un traité général d'arbitrage obligatoire.....	137
<i>Art. 5.</i> — L'attitude de la Serbie vis-à-vis de la Cour de Justice arbitrale et de la Cour internationale des Prises	148
<i>Art. 6.</i> — Les tentatives faites par la Serbie pour résoudre ses différends par l'application des modes pacifiques.	153
a) Différend serbo-bulgare.....	153
b) Le conflit entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie de 1914	159

DEUXIÈME PARTIE

LA YOUNOSLAVIE ET LA S. D. N. 163

<i>Art. 1^{er}.</i> — Le rôle de la Yougoslavie dans l'élaboration du Pacte de la S. D. N.....	163
<i>Art. 2.</i> — La Yougoslavie dans la S. D. N.....	178
§ 1. — L'activité Yougoslave en faveur du règlement des différents organes de la S. D. N.....	180
§ 2. — La position de la Yougoslavie à l'égard du problème de sécurité et ses modes de réalisation	187
§ 3. — Le point de vue yougoslave concernant le protocole de Genève et le Pacte Briand-Kellog..	195
<i>Art. 4.</i> — Les conflits invoqués devant les différents organes de la S. D. N. concernant l'Etat Yougoslave.....	206
1. L'affaire des frontières albanaises.....	208
2. L'affaire de la liquidation des propriétés des ressortissants autrichiens en Yougoslavie 1921.....	210
3. L'affaire du Monastère de Saint-Naoum.....	211
4. L'affaire de la frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie	212
5. L'affaire de Szent-Gotthard.....	214
6. L'affaire des bandes de comitadjis bulgares.....	215
7. L'affaire des emprunts serbes.....	215
8. L'affaire hungaro-yougoslave 1934.....	217

TROISIÈME PARTIE

<i>Art. 1.</i> — Participation de la Yougoslavie au mouvement conventionnel en faveur des solutions pacifiques des différends par des accords particuliers.....	219
<i>Art. 2.</i> — Différents types de traités conclus par la Yougoslavie et leurs caractéristiques.....	225
1. Le type polonais.....	225
2. Le type américain.....	226
3. Le type locarnien des traités.....	227
4. Le type proposé par la 9 ^e Assemblée de la S. D. N.	228
5. Le type sud-américain.....	229
<i>Art. 3.</i> — Le système de solution pacifique des différends internationaux, tel qu'il se dégage des traités conclus par la Yougoslavie.....	230
§ 1. — La conciliation dans les traités yougoslaves....	230
§ 2. — Le règlement judiciaire dans les traités yougoslaves	241
§ 3. — Le règlement arbitral dans les traités yougoslaves	246
<i>Art. 4.</i> — Les clauses arbitrales yougoslaves.....	257
<i>Art. 5.</i> — La distinction des litiges dans les traités yougoslaves et le problème de classification des différends internationaux, en général.....	260
CONCLUSION	277
BIBLIOGRAPHIE	281



Imp. M. REMONDIN
13, rue de Brébisson - Falaise

—
1939

